

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES
SUR LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS
ET
SON DROIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 26 Juin 1919, à 3 heures

PAR

Mihaïlo ILITCH

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Professeur
Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, Professeur*
BASDEVANT, Agrégé

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine (VI^e)

1919

Thèse
Paris
1919.

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552826_0006

80185

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

SUR LA

SOCIÉTÉ DES NATIONS

ET

SON DROIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 26 Juin 1919, à 3 heures

PAR

Mihaïlo ILITCH



Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *Professeur*
Suffragants { MM. CHAVEGRIN, *Professeur*
BASDEVANT, *Agrégé*

PARIS

JOUVE & C^e, ÉDITEURS

15, Rue Racine (VI^e)

1919

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES
SUR LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS
ET
SON DROIT

INTRODUCTION

La grande guerre qui vient de finir — on l'a dit avec raison — a produit des destructions non seulement sur terre et sur mer, mais aussi dans le droit international même. Et parlant de la nécessité de restaurer toutes les régions dévastées par la guerre, on a parlé en même temps de la restauration du droit international. Mais s'il faut et si l'on doit demander la restauration des dites régions, suffit-il de ne faire que cela en ce qui concerne le droit international ? N'est-il pas nécessaire et indispensable de constituer au contraire un droit international nouveau, basé sur l'organisation de la Société des Nations, qui serait en état non seulement de répa-

rer les ruines causées par la guerre, mais encore d'en empêcher le retour?

Les violations constantes du droit international ont préoccupé surtout l'opinion publique. Violer un traité, bombarder une ville non protégée, déporter les civils, torpiller les navires hôpitaux, ce sont là des faits qui avant tout impressionnent le monde. Cependant on a perdu de vue que les violations dont nous parlons sont en général des moyens interdits pour la réalisation d'un but aussi interdit. En effet, on a rêvé la domination de l'Europe, comme la première étape vers la domination du monde. On s'est donc proposé un but en contradiction directe avec les principes fondamentaux et l'existence même du droit international. Car celui-ci suppose nécessairement un certain nombre d'États libres et une certaine communauté entre eux. Vouloir organiser sa propre domination, c'est exclure la coexistence des États libres, et substituer son droit, c'est-à-dire celui du plus fort, au droit international. Supposons, maintenant que l'empire allemand, qui faisait ce plan-là, ait essayé de le réaliser en se conformant strictement aux conventions de La Haye et à toutes les prescriptions du droit de la guerre. Son action, par là même, serait-elle irréprochable ? Si l'on veut répondre à cette question, au point de vue du droit international positif, on est obligé de dire que le droit de tout État de faire la guerre, par conséquent celui de l'Al-

Allemagne aussi, n'est aucunement limité. Étant souverain, c'est à lui seul de décider la question de la guerre et de la paix. Le droit international moderne ne distingue pas les guerres en justes ou injustes et par conséquent n'approuve pas celles-là en réprochant celles-ci. Il accepte la guerre et ne désire que de régler sa conduite en conciliant, dans la mesure du possible, les nécessités des opérations de guerre avec les sentiments d'humanité. Il ne pose pas les conditions nécessaires pour qu'un État puisse faire la guerre. Tous sont libres, autant qu'ils ne sont pas limités par des conventions spéciales.

On voit immédiatement la contradiction dans laquelle tombe le droit international : il laisse de côté le but en ne se préoccupant que des moyens. En d'autres termes, il veut établir les moyens permis sans tenir compte si les buts poursuivis sont permis ou non. Ce serait la même chose comme si le droit interne prescrivait des règles conformément auxquelles un meurtre ou un vol doit être commis. Si les meurtriers et les voleurs observaient ces règles, aucune condamnation ne pourrait leur être infligée. Ils s'exposeraient seulement au risque d'être tués ou volés eux-mêmes en voulant tuer ou voler les autres. De cette manière, le droit ne qualifierait pas les buts en les rangeant en permis ou défendus, mais il le ferait seulement avec les moyens.

D'après la règle connue du machiavélisme : la fin

justifie les moyens, c'est-à-dire, ce qui importe pour lui c'est le but. Le droit international fait la même faute dans le sens contraire, parce qu'il semble bien que sa règle pourrait être la suivante : les moyens justifient la fin. Donc, celui-là met au-dessus de tout les fins suivant lesquelles il détermine la nature de l'action ; celui-ci fait de même avec les moyens. En effet, le premier point de vue, aussi bien que le second, est tout à fait erroné. Il ne faut pas se placer exclusivement pour l'appréciation d'une action, ni au point de vue des fins, ni au point de vue des moyens, mais tenir compte à la fois de l'un et de l'autre. C'est en vain qu'on règle les procédés et qu'on établit les moyens, si l'on permet de les employer à la poursuite des fins devant être interdites. Ce qu'il faut régler et classer, ce ne sont pas seulement les moyens, mais en même temps les fins. Car le droit véritable ne peut pas établir les moyens permis pour la réalisation des fins défendues. Il faut donc que les moyens permis servent à réaliser des fins qui le sont aussi. Et au lieu de restaurer le droit international ancien, il faut supprimer la contradiction signalée pour que le droit puisse enfin régner dans les relations internationales.

Ce problème-là se pose aujourd'hui devant la conscience du monde et agite l'opinion publique. En effet, plus que jamais le monde aspire à une paix juste et durable, comme au plus grand bien de l'humanité, parce que plus que jamais la guerre

apparaît comme le plus grand mal de l'humanité. Par l'étendue des territoires où se sont déroulées les hostilités, le nombre d'hommes qui y prit part, le perfectionnement des machines de guerre, la somme de biens détruits, les victimes innombrables tombées sur le champ de bataille, cette guerre mondiale est hors de pair avec toutes les autres qui l'on précédée. Peut-on espérer qu'elle le sera aussi par ses conséquences favorables ?

Nous le croyons d'accord avec M. Weiss, d'après lequel cette guerre « démontre l'imperfection actuelle du droit international, mais en même temps lui ouvre des horizons nouveaux (1) ». Et ces horizons le droit les atteindra ! Car si toutes les belles paroles sur le droit et la justice ne se traduisent pas dans les faits, il est certain qu'un grand pas en avant vers l'établissement du droit dans les relations internationales sera réalisé. Un jour au droit international actuel, qui, comme le constate avec raison M. Acolas, « n'empêche pas les gouvernements de vivre en état de conspiration permanente les uns contre les autres (2) », sera substitué le droit basé sur la Société des Nations.

En nous proposant d'examiner la question de cette Société nous n'avons pas l'intention d'entrer dans les détails d'un plan proposé sur son organisation,

1. *Le Droit international d'hier et de demain*, dans *La Paix par le droit*, 1916, p. 65.

2. *Introduction à l'étude du droit*, Paris 1885, p. 14.

encore moins d'en exposer un. Nous nous bornerons à étudier si vraiment l'évolution se manifeste dans ce sens et où se trouve son principal obstacle au point de vue juridique. Nous ne nous proposons donc pas d'exposer des théories *a priori*, peut-être logiquement construites, mais loin de la réalité. Nous examinerons les faits pour voir s'ils infirment ou confirment la foi dans la victoire du droit sur la force dans les relations internationales. Nous essaierons de montrer si la nature de ces relations représente la tendance à rester telle qu'elle est ou bien s'il existe au contraire une tendance de mouvement, et, dans ce cas, en quel sens elle se dirige.

Nous ne sommes pas de sombres pessimistes qui des ruines causées par la catastrophe mondiale ne peuvent ni apercevoir la naissance d'une vie nouvelle, ni croire que jamais après les ténèbres viendra la lumière. Nous ne sommes pas non plus de naïfs optimistes qui prennent leurs rêves pour la réalité et pensent que le demain, comme par quelque fatalité, sera complètement différent de l'aujourd'hui. Nous ne croyons qu'au progrès continu et au devenir perpétuel du meilleur, grâce aux efforts conscients et intelligents des hommes dirigés vers leur perfectionnement et vers les transformations des institutions politiques et sociales. Notre étude, en somme, n'aura pas d'autre but que celui de démontrer le bien-fondé de cette foi.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

La Politique d'équilibre

I

L'existence des Etats à elle seule ne suffit pas pour pouvoir parler du droit international. Il est nécessaire encore qu'ils se trouvent dans les rapports plus ou moins réguliers les uns avec les autres. Ce qui importe en premier lieu au point de vue du droit international, c'est le maintien de ces rapports entre les Etats, qui par lui-même suppose et confirme l'existence de ceux-ci. Si les Etats ne maintiennent pas des rapports entre eux, le droit international ne peut exister, faute d'objet. En un mot, les Etats, quoique libres et indépendants, doivent se considérer comme membres d'une communauté plus vaste et

plus large, pour qu'il y ait un droit international. Ce n'est pas la juxtaposition des Etats qui fait naître le droit international, mais bien leurs rapports, leur communauté, leur société. D'un côté donc les Etats particuliers comme membres de la société internationale, de l'autre cette société même, et la véritable mission du droit international consiste à régler la vie commune de ces deux éléments indispensables l'un à l'autre, « à concilier les exigences des idées cosmopolites avec l'idée de l'indépendance de l'Etat » (1), la liberté de chacun avec la liberté de tous.

La possibilité et la nature des rapports entre les Etats dépendaient dans le passé et dépendront toujours dans l'avenir, entre autres, de la conception de l'Etat. Si l'on conçoit l'Etat comme un tout se suffisant à lui-même, il s'en suit comme une conséquence naturelle que les rapports entre les Etats ne sont pas nécessaires. Celui qui se suffit à lui-même ne maintient pas de relations, au moins régulières, avec les autres. D'autre part, si on le conçoit comme une puissance devant atteindre la domination générale, une telle domination exclut par elle-même tout droit international. En tout cas le rapport le plus normal, c'est la guerre.

Le monde antique ne connaissait pas le droit inter-

1. Franz de Holtzendorff, *Éléments de droit international public*. Paris, 1891, p. 9.

national. Sans doute il y avait certaines coutumes pratiquées dans les rapports internationaux qui pourraient donner une illusion lointaine du droit international. On parle de la paix romaine, *romana pax*, mais comme dit M. Nys, « elle ne s'étendait pas au delà des frontières ; elle assurait le règne de droit dans les vastes pays soumis aux Césars, mais son action ne s'exerçait point sur les territoires occupés par les barbares » (1). Toutes les règles concernant les relations de l'empire romain avec les autres peuples ont été des règles du droit romain et non celles d'une communauté internationale, qui n'existait pas réellement. En effet, le monde antique oscillait entre deux principes mentionnés : la domination universelle et l'isolement. L'un comme l'autre sont la négation complète du droit international, car tandis que le premier exclut l'existence des Etats libres, le second empêche les rapports entre les Etats — deux conditions essentielles pour avoir le droit international.

Ces deux conditions se sont réunies au xvii^e siècle. Le traité de Westphalie, en 1648, a proclamé, pour la première fois, la solidarité des intérêts politiques des Etats européens. Depuis lors on peut parler d'une certaine communauté internationale, et partant du droit international rudimentaire, bien entendu, comme cette communauté elle-même. Au

1. *Le Droit international*, Bruxelles, 1912, t. I, p. 4.

lieu de l'isolement, les Etats ont commencé à avoir des rapports plus réguliers ; à la place de la politique de domination, vient celle d'équilibre. Relativement à l'état antérieur des choses, cela représente déjà un grand progrès. La voie vers la formation progressive du droit international, sur laquelle il a marché malgré tous les obstacles toujours en avant, est ouverte.

II

La politique d'équilibre au fond ne doit être qu'une application du principe de la défense. Elle est l'une des formes sous lesquelles se manifeste le sentiment inné de conservation. D'abord ce sera l'alliance des faibles pour paralyser la puissance du plus fort ; puis ce sera, dans la mesure du possible, l'égalisation des forces des Etats pour éviter la domination d'un seul. Depuis son application au Congrès de Westphalie et jusqu'à nos jours, la politique d'équilibre a joué un grand rôle dans les relations internationales. Presque toute la politique des gouvernements et des chancelleries a consisté à réaliser « une répartition de forces qui empêche aucun Etat de dicter des lois à tous » (1).

Avant de passer à l'examen même de la politique

1. Charles Dupuis, *Le Principe d'équilibre et le Concert européen*. Paris, 1909, p. 7.

d'équilibre, nous allons citer quelques définitions données par divers auteurs.

Dans son *Droit des gens*, Vattel définit l'équilibre de la manière suivante : « disposition des choses au moyen de laquelle aucune Puissance ne se trouve en état de prédominer absolument et de faire la loi aux autres » (1). M. Debidour en donne une définition semblable. Pour lui l'équilibre c'est « un ordre de choses tel, que toutes les puissances se tiennent mutuellement en respect » (2). D'après Carnazza-Amari : « l'équilibre politique consiste à maintenir les Etats à un tel degré de puissance et d'étendue que, leurs forces se contre-balançant, ils ne puissent se tyranniser réciproquement, et qu'ils obtiennent le respect de leur personnalité » (3). M. Bontils dans son *Manuel de droit international public* donne la définition de l'équilibre européen, mais elle peut s'appliquer aussi à l'équilibre en général. Il dit : « Par équilibre européen, on entend un système dans lequel, par une sage distribution et une prudente opposition de forces, aucun Etat ne se trouve en mesure, seul ou réuni à quelques autres, ni d'imposer sa volonté, ni d'opprimer l'indépendance d'un autre Etat » (4).

1. Paris, 1863, t. II, p. 389-390.

2. *Histoire diplomatique*, t. I, Paris, 1891, préface VII.

3. *Traité de droit international public*, t. I, p. 421.

4. *Op. cit.*, p. 157.

Quand on lit ces définitions l'impression que l'on a c'est que l'équilibre n'est qu'une simple combinaison des forces et que son véritable domaine est la politique. Avant de faire disparaître, par un court examen de la politique d'équilibre, cette première impression ou bien de la transformer en une conviction, nous allons citer encore la définition de M. Donnadieu, partisan convaincu de l'équilibre, pour qui : « il est l'expression d'une loi de la vie des nations... il est devenu peu à peu une loi positive et conventionnelle de la société internationale » (1). Il définit la politique d'équilibre comme suit : « Le système de l'équilibre politique consiste dans un arrangement des puissances civilisées tel qu'aucune d'entre elles ne puisse à elle seule compromettre la situation politique des autres sans provoquer de leur part une coalition efficace qui risquerait de porter atteinte à la propre grandeur de l'Etat menaçant » (2).

« Disposition des choses », ou bien « la sage distribution des forces », ou enfin « un arrangement des puissances », l'équilibre pour pouvoir atteindre son but : rendre impossible la prépondérance d'un seul Etat et assurer le repos de tous, doit nécessairement représenter la stabilité de cette disposition, distribution ou de cet arrangement. Si cette stabilité ne peut se maintenir d'une manière durable, l'équilibre perd

1. *La Théorie de l'équilibre*. Paris, 1900, p. XX.

2. *Op. cit.*, p. 1.

toute son efficacité. Par conséquent l'application efficace de la politique d'équilibre aurait comme conséquence l'immobilité, qui est en même temps la condition de la durée de l'équilibre. Comme disent MM. Funck-Brentano et Sorel : « Si ce système avait eu un fondement réel et si les Etats en avaient fait le principe de leur politique, il n'aurait pas eu d'autre résultat que de condamner le monde à l'immobilité, ce qui est contraire à la nature des choses. Il est donc inapplicable et la vérité est qu'il ne fut jamais sincèrement appliqué (1). » L'immobilité est contraire à la nature et par conséquent impossible à atteindre. Nous allons essayer de le démontrer par quelques exemples.

Comme nous l'avons vu, le système d'équilibre est une certaine combinaison des rapports des forces des Etats. Ce système pourrait être durable seulement sous la condition que cette combinaison, qui lui sert de base, soit durable aussi. Mais avant d'assurer la durée de cette combinaison, il faudrait la créer. Or, les éléments dont se compose la puissance des Etats sont très divers, difficiles à apprécier et à comparer avec les éléments correspondants de celles des autres Etats. Les signes extérieurs peuvent très facilement nous induire en erreur. Ainsi, par exemple, l'égalité du territoire des Etats n'implique pas celle de leurs forces. Il faut

1. *Précis du droit des gens*. Paris, 1900, p. 205-206.

tenir compte de la population. Mais ni son chiffre ne peut servir de critérium pour apprécier la puissance respective des Etats, il faut prendre en considération la vigueur de la race, et ainsi de suite. Même en supposant que dans un moment donné une telle combinaison des forces, qui garantit l'équilibre, puisse se réaliser, elle aurait toujours un caractère artificiel et puis, ce qui est encore plus important, elle ne serait pas durable. Les forces des Etats particuliers, comme éléments de ce système, ne sont pas stationnaires. Elles augmentent ou elles diminuent. Cela suffit, pour que la combinaison des forces garantissant l'équilibre disparaisse aussi. Même l'Etat, qui serait stationnaire en tout sens, par là même détruirait l'équilibre, car s'il est stationnaire tout est en mouvement autour de lui. En un mot, si l'on veut maintenir une combinaison des forces créées avec peine, il serait nécessaire que ses éléments augmentent ou diminuent dans la même proportion. Sinon, la proportion établie disparaît et l'équilibre n'existe plus. Mais précisément c'est ce qu'il est impossible de réaliser, et par conséquent d'organiser l'équilibre d'une manière solide et durable. M. Tissot a donc parfaitement raison quand il appelle l'équilibre « cette prétendue loi de statique, qui n'a jamais pu s'établir » (1).

1. *Principes du droit public*, Paris, 1872, p. 484.

L'idée de la grandeur de force d'un Etat fait naître immédiatement celle de l'étendue de son territoire. Par conséquent, il est tout à fait naturel que l'étendue du territoire soit le premier élément de la puissance des Etats dont il faut s'occuper. Mais cela ne signifie pas qu'elle en est le principal. D'autres y contribuent aussi. C'était la grande erreur de quelques-uns des théoriciens de la paix éternelle de s'imaginer qu'elle pourrait être réalisée par l'égal partage des territoires entre les Etats. Nous avons remarqué déjà, que l'égalité des territoires n'implique pas celle des Etats. Autrement il serait très facile d'établir l'équilibre et en outre de le garantir. En effet, il suffirait de fixer des frontières en se plaçant uniquement au point de vue territorial pour parvenir à « la sage distribution des forces » et pour réaliser « un arrangement des puissances ». Pourtant, malgré tout, la question de l'étendue territoriale a une grande importance. Car, si l'égalité territoriale ne signifie pas par elle-même celle des forces, l'agrandissement du territoire des Etats signifie celui de leur puissance. Or, si l'équilibre, dans un moment donné, pouvait être réalisé, il serait détruit par l'agrandissement territorial d'un Etat compris dans le système d'équilibre. Et si l'on veut maintenir en réalité l'équilibre existant, à l'agrandissement territorial d'un Etat doit correspondre l'agrandissement territorial des autres. Voilà comment la politique d'équilibre

aboutit à la politique odieuse des compensations. On distribue les territoires sans tenir compte des habitants et on croit que le principe de justice est satisfait quand « tout le monde prend quelque chose », comme disait Catherine II, lors du partage de la Pologne.

De cette manière la politique d'équilibre contredit les principes fondamentaux du droit international ; elle contredit aussi sa propre nature. En effet, sur quoi fonde-t-on la politique d'équilibre ? Où trouve-t-on sa justification ? Dans le principe de conservation, droit primordial de tout Etat. Et puisqu'on fait d'abord en vertu du principe de conservation la politique d'équilibre, on exerce ensuite au nom de cette politique des compensations contraires à ce principe même. Par ses résultats, la politique d'équilibre détruit la base même sur laquelle elle est fondée.

La puissance d'un Etat n'est pas représentée seulement par l'étendue plus ou moins grande de son territoire. Elle se compose de beaucoup d'autres éléments. Et si l'on pouvait s'imaginer à la rigueur que l'étendue du territoire puisse être fixée une fois pour toujours, les autres éléments échappent absolument à cette détermination. Prenons, par exemple, la population qui, comme le territoire, est un élément important de la puissance des Etats. Elle varie sans cesse et d'une manière différente dans les

Etats divers. Ici elle augmente, là elle est stationnaire, là enfin elle diminue. Ces variations représentent en même temps celles de la puissance des Etats. En conséquence, la combinaison des forces qui devrait assurer l'équilibre, au lieu d'être stable, est au contraire variable. La frontière franco-allemande en 1871 n'a pas été établie en vue de l'équilibre, mais nous la prenons comme exemple, parce qu'elle peut très bien montrer comment les variations de la population peuvent influencer la puissance des Etats. Or, depuis cette époque la frontière entre la France et l'Allemagne est restée la même, mais la population de cette dernière a augmenté dans une proportion beaucoup plus grande que celle de la première. Le rapport du chiffre de la population étant changé, celui de la puissance a dû l'être aussi.

Cependant, quand il s'agit de la population comme d'un élément de la puissance des Etats, il ne faut pas tenir compte uniquement de son chiffre ; il faut prendre aussi en considération son caractère, son éducation. Dans un pays l'initiative individuelle et l'esprit d'association sont développés, son progrès en éprouve des conséquences favorables, son bien-être augmente. Dans l'autre, tout est contraire. Le premier inévitablement devance le second, même si ni l'étendue de leurs territoires, ni le chiffre de leurs populations n'augmentent, ou bien s'ils augmentent d'une manière égale. Donc, si dans un

moment donné une certaine proportion des forces a existé entre ces deux pays, elle devient au cours du temps une disproportion. On voit par là que même si la distribution des territoires entre les Etats reste la même, l'équilibre ne peut se maintenir parce que d'autres éléments de la combinaison des forces, qui lui sert de base, le détruisent.

Il n'y a qu'une seule manière de rétablir et de maintenir l'équilibre, à savoir d'imposer la diminution des forces des Etats qui progressent au profit de ceux qui reculent. Et M. Donnadiou, ardent partisan de l'équilibre, comme il l'est, accepte ce procédé comme sa conséquence naturelle. « La théorie exige-t-elle, dit-il, qu'on s'oppose à tout développement qui romprait la balance primitivement établie ? Il ne faut pas craindre de répondre par l'affirmative, si paradoxal qu'il puisse paraître de mutiler un Etat, dont la grandeur croissante n'est que la conséquence du libre jeu de ses facultés et de leur activité morale. L'on s'en étonne et l'on remarque qu'il n'y a dans cette expansion aucune violation du droit international. C'est vrai, aucune règle du droit des gens n'est transgressée, mais comme l'a très bien observé Fénelon, « il est impossible d'espérer que la nation la plus puissante reste modérée et ne désire que ce qu'elle aurait pu obtenir si elle n'avait pas eu la prépondérance. Si un prince quelconque était assez parfait pour profiter d'une manière aussi merveil-

leuse de sa prospérité, ce miracle cesserait avec son règne. L'ambition des souverains, la flatterie de leurs conseillers, les préjugés nationaux ne permettent point qu'une nation qui peut soumettre d'autres peuples, n'en profite pas durant des siècles entiers... Voilà pourquoi dans l'intérêt de sa sécurité, chaque pays doit continuellement veiller à empêcher l'agrandissement de son voisin. Empêcher celui-ci de devenir trop puissant ce n'est pas un crime : c'est se garantir soi-même, garantir ceux qui nous entourent contre la servitude, en un mot c'est travailler pour la liberté, la tranquillité universelle, le bien général (1). »

M. Dupuis a remarqué que c'est à tort que M. Donnadieu invoque ici l'autorité de Fénelon. Celui-ci, en effet, « s'élevait ainsi contre les accroissements territoriaux réalisés par suite de mariages, de successions ou conquêtes, qui tendaient à soumettre les pays les plus divers à la domination d'un seul. Il n'entendait point condamner au démembrement l'Etat qui, sans chercher à étendre ses frontières, aurait acquis, par le sage emploi de ses ressources, une force et une prospérité susceptibles de modifier les rapports de puissance entre voisins (2) ».

En réalité, c'est le droit de tout Etat de se déve-

1. *Op. cit.*, p. 254.

2. *Op. cit.*, p. 101.

lopper et d'augmenter sa prospérité en tout sens. Du moment où il ne vise pas les conquêtes et l'asservissement des autres peuples, il est libre d'agir pour son propre développement. Il est vrai, M. Donnadiou ajoute « que lorsqu'il y aura conflit, il n'est pas douteux que le droit de perfectionnement doive céder la place à celui de conservation (1). » Et il a raison. C'est une vérité incontestable que le droit de conservation est un droit primordial des Etats et que le droit de perfectionnement doit lui céder la place, car le perfectionnement d'un Etat ne peut s'accomplir au prix de la conservation de l'autre. C'est hors de discussion. Mais il y a un point discutable dont l'examen nous montrera que M. Donnadiou pourtant n'a pas raison.

D'après la supposition de M. Donnadiou, nous sommes en présence d'un conflit entre le droit de perfectionnement et le droit de conservation des Etats. Pour lui la solution de ce conflit n'est pas douteuse : il le résoud au profit de ce dernier. Mais il reste à savoir — et c'est le point discutable — qui pourra dire si le perfectionnement d'un Etat met vraiment en péril la conservation des autres ou non ? En d'autres termes qui sera juge dans ce tribunal des conflits ? On sait qu'en pratique c'est précisément l'Etat qui oppose son droit de conservation au

1. *Op. cit.*, p. 255.

droit de perfectionnement d'un autre Etat. C'est lui qui déclare que ces deux droits sont en conflit et c'est lui aussi qui le résoud, bien entendu, au profit du sien. Libre de se déclarer menacé par le perfectionnement de son voisin, il est libre aussi d'empêcher ce perfectionnement par tous les moyens dont il dispose. C'est l'expression et l'application de sa souveraineté.

On voit par là que la politique d'équilibre conduit à l'individualisme excessif dans les relations internationales. Cet individualisme, cette absence du point de vue international est le reproche principal qu'on peut adresser au droit international actuel. En effet, si le droit de perfectionnement et le droit de conservation intéressent en première ligne les Etats respectifs, leur application ne peut être indifférente pour la société internationale même. Et au lieu que cette société prenne part dans la solution d'un conflit éventuel entre ces droits, ce sont les Etats particuliers qui le résolvent en se donnant toujours raison à eux-mêmes. Ils sont guidés dans leur action par des intérêts égoïstes et sous le prétexte du maintien de l'équilibre, ils peuvent les réaliser sans gêne et sans entrave. Ils les prennent en considération quand il s'agit d'organiser l'équilibre, comme quand il s'agit de le maintenir. En général ils conçoivent la politique d'équilibre à leur point de vue personnel et en partant de ce point de vue ils

décident si l'équilibre dans un moment donné est menacé ou non, et quelles conditions sont nécessaires pour sa durée. M. Mamiani fait une constatation exacte se rapportant à son temps en disant : « Pour l'Autriche il n'y a pas de contre-poids à la balance sans l'asservissement de l'Italie, et, dans l'opinion de l'Angleterre, l'équilibre est détruit si les Turcs sont chassés d'Europe » (1). Tout Etat comprend l'équilibre à sa manière ne pouvant s'élever à un point de vue plus général. En effet, ils ne se considèrent pas comme de véritables membres de la communauté internationale, parce que l'intérêt de cette communauté n'entre pas en considération. La politique d'équilibre donc non seulement n'est pas à même d'assurer une base solide aux rapports internationaux, mais elle fournit aux Etats assez de raisons pour justifier leurs ambitions. Et, bien qu'elle doive avoir pour mission de garantir les faibles, elle a réalisé en effet les intérêts des forts.

III

Après avoir examiné la politique d'équilibre en général, nous arrivons à ses applications dans la pratique. Nous verrons ce qu'on a fait et ce qu'on a

1. *Des traités de 1815 et d'un nouveau droit européen*. Paris 1862, p. 152-153.

hésité à faire en s'appuyant toujours sur la politique d'équilibre. En vue de cela nous ne nous proposons pas d'exposer l'histoire complète de cette politique. Nous ne nous bornons qu'à prendre de cette histoire quelques épisodes, suffisantes cependant pour nous conduire à une conclusion exacte sur la valeur pratique de l'équilibre.

Nous avons vu que la paix de Westphalie, en laissant de côté les tentatives faites dans l'antiquité, représente la première application de la politique d'équilibre. Ce premier essai ne fut pas heureux. Comme dit M. Dupuis : « il démontre son impuissance à assurer les droits de chacun aussi bien qu'à garantir la paix et la stabilité entre les Etats... Partager pour équilibrer, telle était la condition du début du système (1). » La politique d'équilibre devrait avoir pour but d'écarter la prédominance d'un seul Etat par la sage distribution des forces. Elle tend à établir une balance des puissances, qui pourrait assurer la régularité et la stabilité des relations entre les Etats. Or, pour ainsi dire, le lendemain de la paix de Westphalie, qui, inspirée par cette politique, devait aboutir à ce résultat, nous voyons que la situation nouvellement créée fait naître l'ambition de la France. Et c'est précisément la puissance qui a joué un rôle principal lors de la

1. *Op cit*, p. 23.

conclusion du traité de Westphalie. Au lieu de l'équilibre, nous avons la prépondérance française, qui rend nécessaire une coalition contre les plans ambitieux de Louis XIV. Celui-ci a réalisé, comme dit De Carné, « la pensée la plus directement contraire à ce système, en plaçant son petit-fils sur le trône d'Espagne et en abaissant les Pyrénées devant la majesté de la France et de sa race » (1).

La même politique a présidé aux travaux du congrès de Vienne, qui représente en effet son point culminant. Il s'agissait de mettre, après tant de changements provoqués par la Révolution Française et les guerres napoléoniennes, un peu plus d'ordre en Europe. Mais, réuni pour assurer à l'Europe une paix solide et un repos durable par la juste et sage distribution des forces, le Congrès de Vienne a réglé en effet les affaires européennes conformément aux intérêts de ses principaux participants. La justice n'a pas existé, car on n'a pas tenu compte des vœux et des aspirations des populations. Par conséquent ni la sagesse non plus, car elle exige que la volonté des populations soit considérée comme chose principale, et non comme accessoire. Les maîtres d'Europe d'alors, pour mieux assurer l'équilibre et pour plus sûrement en recueillir les fruits, ont formé la

1. *De l'équilibre européen* dans *Revue des Deux-mondes*, 1840, p. 465.

Sainte-Alliance. On a voulu systématiser la politique d'équilibre en dirigeant les destinées de l'Europe tout entière. C'est le commencement du concert européen, qui n'est qu'une tentative « de la régularisation du règne de la force (1) ». En effet, la Sainte-Alliance ne fut pas une alliance entre les Etats, mais une alliance défensive des monarques pour sauvegarder leurs intérêts dynastiques contre la menace révolutionnaire provenant de la France. C'était, comme dit très bien M. Despagnet, « une espèce de syndicat de monarques » (2).

Le Congrès de Vienne représentant une application plus vaste de la politique d'équilibre a fait voir encore mieux son insuffisance. Sans doute il fut suivi d'une période de paix relativement longue. Depuis 1815 à 1850, jusqu'à la guerre de Crimée, l'Europe est restée en paix. Mais cela ne veut pas dire que ce soit un mérite exclusif du Congrès de Vienne : il n'est pas toujours permis de raisonner *post hoc ergo propter hoc*. En effet l'œuvre du Congrès de Vienne a commencé bientôt à se dissoudre. Son édifice ayant pour base des facteurs d'ordre matériel a commencé à s'ébranler sous l'action des facteurs d'ordre moral, trop négligés lors de sa construction. Les aspirations populaires, le droit des peuples à

1. Nys, *le Concert européen et la notion du droit international* dans *R. G. D. I.*, t. XV p. 273.

2. *Cours de droit international public*. Paris 1910, p. 22.

disposer d'eux-mêmes et de régler leur sort d'après leur volonté, ont dû avoir bientôt leur revanche sur les idées d'absolutisme et de légitimisme, toutes puissantes à Vienne en 1815. Et si la Pologne, dont le partage fut consacré par le Congrès de Vienne, a continué à supporter sa malheureuse destinée, la Belgique, par un geste révolutionnaire, a proclamé son indépendance et a détruit son union avec la Hollande. Malgré tout, un principe nouveau, dont il fallait de plus en plus tenir compte, devient le facteur de la politique internationale. C'est le principe des nationalités. Victorieux en Belgique, il étend sa puissance et son influence sur les Balkans où ses premières manifestations ont eu lieu au commencement du XIX^e siècle. Il s'y heurte non seulement à la puissance turque, qui naturellement cherche à assurer sa domination, mais aussi au conservatisme des grandes puissances européennes dont les convoitises ont prolongé les jours de « l'homme malade » du Bosphore. Pour les puissances européennes, les aspirations des peuples balkaniques vers la liberté ont été en contradiction directe avec les idées de légitimisme proclamées au Congrès de Vienne. Ce n'est qu'en hésitant et peu à peu que les puissances européennes ont donné la main à la réalisation des justes revendications des peuples balkaniques, toujours se soupçonnant les uns les autres, toujours craignant que l'influence de l'une n'aug-

mente au détriment de l'autre et par conséquent toujours retardant au lieu d'accélérer la libération des Balkans, qui représenterait une garantie de la paix européenne. L'existence de l'empire ottoman a été considérée par les puissances européennes comme une condition essentielle pour le maintien de l'équilibre. Par rapport à cette condition les revendications nationales des peuples opprimés sont de peu d'importance. Ils doivent payer par leur liberté le repos des forts, qui n'ont pu ou qui n'ont pas voulu assurer par d'autres moyens une paix durable. La même politique s'est manifestée de nos jours à l'égard d'une autre monarchie polyglotte. Ils étaient nombreux ceux qui ont considéré l'Autriche-Hongrie jusqu'à ses derniers jours, comme un élément indispensable à l'équilibre européen. On n'a pas vu qu'un Etat à l'intérieur duquel n'existe pas l'équilibre ne peut être un élément de l'équilibre du dehors. C'est le contraire qui est vrai. De même on ne s'est pas aperçu qu'en affirmant que l'Autriche-Hongrie est indispensable à l'équilibre, on affirme en même temps, d'une manière indirecte, qu'elle a vraiment jusqu'à présent assuré l'équilibre. Mais précisément le cas est contraire. Car, autrement on aboutirait logiquement à la conclusion que la Triple-Alliance, dont l'Autriche-Hongrie était membre, avait été un élément de l'équilibre, et partant la garantie de la paix européenne. Cependant, on connaît aujourd'hui la vérité.

Pour réaliser l'équilibre, les puissances européennes n'ont pas hésité à exercer les violations les plus grandes du droit et de la liberté des peuples mais dans le même but elles ont hésité à faciliter la chute des gouvernements oppresseurs. Cela prouve parfaitement que la politique d'équilibre n'a tenu compte que des facteurs matériels, et non des facteurs moraux. C'est en ceci que consiste précisément le plus grand défaut de cette politique. Elle n'est pas en état d'arriver à son but : organiser l'équilibre comme garantie de la paix, car il n'y a pas de paix si la volonté des peuples est en révolte. Il faut donc prendre en considération aussi les facteurs moraux. « L'erreur fondamentale de ce système, dit De Carné, consiste à raisonner sur les nations comme sur des choses inertes, sans tenir compte du mouvement qui les modifie incessamment, et des révolutions qu'un homme ou une idée introduit soudain dans les relations de peuple à peuple. Cette dynamique ne se préoccupe ni de la pensée ni de la vie, et applique sérieusement au monde de l'intelligence et des passions le mécanisme des corps inanimés... Lorsqu'on creuse cette doctrine, on voit qu'elle repose sur la négation même du droit et qu'elle consacre, en lui opposant certains obstacles temporaires, le triomphe définitif de la force » (1).

1. *Op. cité*, p. 476-477.

En réalité les rapports internationaux ne sont pas autre chose que les rapports entre les hommes par l'intermédiaire des Etats. Or, comment peut-on prétendre régler les affaires des hommes en arrangeant seulement les choses qui se trouvent hors d'eux et sans tenir compte de ce qui est en eux ? On procède d'une façon tout à fait contraire à celle qui devrait être employée. Au lieu de tenir compte en première ligne des éléments moraux comme des principes directeurs de conduite, en prenant les éléments matériels comme base nécessaire, on écarte les premiers en les étouffant sous le poids des seconds.

IV

Pourtant on a voulu voir dans la politique d'équilibre la base du droit international. Nous avons cité déjà l'opinion de M. Donnadieu pour qui l'équilibre est « une loi positive et conventionnelle de la société internationale » (1). M. Pillet s'exprime ainsi : « L'équilibre des puissances entre Etats ou entre groupe d'Etats n'est pas le droit lui-même, mais il est la meilleure garantie du droit... L'équilibre a été, il est vrai, fort décrié et on a mis à sa charge bien

1. *Op. cit.*, préface, XX.

des méfaits dus à la seule ambition. Mais le meilleur argument que l'on puisse donner en sa faveur est qu'il est, en fait, fort recherché par la politique qui ne se dissimule point qu'il constitue le meilleur garant du droit de chacun. Quoi qu'il en soit, l'équilibre nous présente un bon exemple d'état à l'établissement et au maintien duquel tous les peuples ont un intérêt public égal. Il existe donc un véritable droit à l'équilibre et il est de ceux dont la poursuite peut s'appuyer sur les meilleures raisons puisque, en cette matière, chacun n'est que le porte-parole de l'intérêt commun » (1). Mais il nous semble que l'histoire démontre au contraire qu'en cette matière, chacun se présentant comme le porte-parole de l'intérêt commun, a poursuivi en réalité ses intérêts personnels. En effet, l'application de la politique d'équilibre ne peut presque être conçue sans la violation de la liberté et de l'indépendance des États et bien entendu des États faibles. C'est la force qui prime le droit. Et le meilleur argument pour nous qu'il faut se méfier de l'équilibre, c'est qu'il est « fort recherché par la politique ». En réalité, comme le remarque bien justement M. Dupuis : « Impuissant à introduire la paix et la justice dans les rapports internationaux, l'équilibre a souvent couvert, de prétextes spéciaux et décents, des ambitions injus-

1. *Recherches sur les droits fondamentaux des États*, Paris, 1899, p. 52.

tes, des guerres funestes et de véritables opérations de brigandage » (1).

La politique d'équilibre ne peut être considérée comme un principe du droit international, car elle n'est pas en état de donner les solutions nettes qui résoudraient les mêmes cas d'une même manière. Un critérium sûr et invariable lui fait défaut. Elle porte en réalité une marque de compromis dont la formation et le caractère dépendent du rapport momentané des forces entre les puissances. Elle est pénétrée des intérêts égoïstes des Etats particuliers. Sous son masque on se dresse contre l'Etat dont la prépondérance menace l'équilibre général dans le seul but de prendre sa place. Et lorsqu'on parle du principe d'équilibre, il ne faut jamais oublier que c'est un principe de la politique et non du droit, de la politique qui très souvent a pour but ce qui est contraire au droit.

Pour appuyer notre opinion nous allons citer un passage de l'ouvrage de M. Dupuis, dans lequel il expose très bien la question dont nous nous occupons. Le voici : « La marque distinctive d'une règle juridique, dit-il, est de fournir des solutions claires, précises et identiques pour tous les cas identiques. Le principe d'équilibre est, au contraire, vague, incertain et mobile. Il ne connaît pas de cas identiques à

1. *Op. cit.*, p. 97.

régler, car l'infinie variété des bouillonnements de la vie internationale multiplie sans cesse les données changeantes des problèmes à résoudre. Il n'a point, pour un cas donné, une solution unique mais des combinaisons diverses, toutes soutenables et toutes contestables, toutes capables d'assurer, à la satisfaction des uns, au déplaisir des autres, jamais au contentement de tous, un moment d'équilibre que demain détruira ou remettra en question... Toujours instable, toujours rompu et toujours renaissant, l'équilibre n'interdit que bien peu de solutions et, en réalité, n'en dicte aucune » (1). Il peut être considéré comme un ensemble de moyens imparfaits pour accorder les intérêts contraires des Etats suivant les circonstances données, « sans qu'on puisse les ériger en principe général et uniforme » (2). Non seulement il n'est pas en état d'assurer son but, mais il le contredit directement. Son origine se trouve dans l'instinct de conservation, par conséquent il devrait assurer le droit à l'existence des Etats. En réalité, nous avons vu que sa conséquence inévitable et logique est la politique de compensations. Or, cette politique se pratique toujours au détriment du principe même de conservation dont le soutien doit être la politique d'équilibre. Elle est contradictoire à son

1. *Op. cit.*, p. 93 et 94.

2. Danewski, *l'Equilibre politique, la légitimité et le principe des nationalités*, 1882, p. 19.

but, elle est contradictoire aussi aux principes fondamentaux du droit international, aux droits essentiels des Etats. Et ces droits ne se limitent pas au nom d'un ordre international, qui aurait pour but d'assurer l'intérêt commun de l'humanité, mais on les foule aux pieds en vue de satisfaire les intérêts égoïstes des Etats particuliers. Une situation établie pour garantir l'équilibre entre les puissances peut être bouleversée à tout moment par l'action de n'importe quelle puissance qui est à même de le faire et qui le considère comme conforme à ses intérêts. C'est de là que provient nécessairement au lieu de la stabilité l'instabilité, au lieu de la justice l'injustice. Dans l'équilibre il ne faut pas voir le fondement du droit international, mais l'instrument de la politique dont l'emploi dépend des circonstances et de la moralité de ceux qui s'en servent. Ses applications étant très diverses, ses résultats le sont aussi, mais très souvent la justice est sa victime.

Si l'équilibre, en le jugeant d'après ses motifs réels et ses résultats pratiques ne peut être considéré comme un principe du droit international, que faut-il en penser au point de vue de sa procédure? En effet, l'équilibre doit servir comme une garantie de la paix et par conséquent il doit être à même d'écarter et de résoudre les conflits entre les Etats. Il devrait avoir dans les rapports entre les Etats le même rôle que l'organisation juridique intérieure a dans les

rapports entre les individus. Or, comment l'équilibre s'acquitte-t-il de cette mission ? Pour répondre à cette question, il faut comparer les procédés, dont se sert l'équilibre, à ceux qu'applique l'organisation étatique. C'est ce que fait M. Lorimer. Il examine ce que l'équilibre offre à la place des pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif (1).

La loi est antérieure aux faits, auxquels elle doit s'appliquer ; elle est faite en vue de l'avenir. Cependant l'équilibre intervient après l'événement et il ne s'occupe que de lui ; il est rétrospectif et spécial. « La loi dit : au cas où A. attaque B., A. recevra tel châtiment. La doctrine de l'équilibre des forces dit : A. ayant attaqué B., il sera formé une coalition en vue de lui infliger tel châtiment que l'on estimera juste ou que l'on trouvera possible » (2). Dans le premier cas la volonté qui agit sous forme de loi c'est la volonté générale de l'Etat ; dans le second ce n'est pas la volonté générale des Etats qui forment la société internationale, mais c'est la volonté spéciale de quelques-uns des membres de cette société qui pour le moment sont d'accord pour l'appliquer. Et tandis que, lorsqu'il s'agit de la loi celui contre lequel elle s'applique est d'une manière ou d'une autre l'un

1. *Le problème final du droit international*, dans *R. D. I.*, t. IX, p. 171 et s. ; *Principes de droit international*, Bruxelles-Paris, 1885, p. 296 et s.

2. *Loc. cit.*

de ses créateurs, au contraire, quand il s'agit de l'équilibre, c'est la volonté étrangère qui agit contre lui. Dans le premier cas la maxime *volenti non fit injuria* s'applique à lui, car il a consenti comme citoyen à la loi qu'il a violée comme personne, et s'il est puni, il l'est par sa propre volonté normale, opposée à sa volonté exceptionnelle. Dans le second cas, n'ayant participé ni à la loi par laquelle il est jugé, ni au mandat du juge qui l'interprète, il n'est pas étonnant qu'il invoque contre elle la volonté et le pouvoir de la communauté dont cette loi n'est pas l'organe.

Et M. Lorimer conclut : là où il n'y a pas de pouvoir législatif il ne peut y avoir non plus de juridiction parce que celle-ci est l'application d'une règle générale à un cas spécial. Le pouvoir exécutif qui n'est décrété ni par un acte législatif ni par une sentence judiciaire n'est qu'une application arbitraire de la force.

En réalité donc l'équilibre par son fonctionnement, par sa procédure aussi bien que par ses motifs et par ses résultats n'a rien de juridique en soi.

Pourtant cela ne veut pas dire qu'il faille nier toute l'importance de l'équilibre même au point de vue du droit international. En effet, s'il n'est pas un des principes du droit international il peut être considéré, d'après les mots de Kaltenborn, comme « une

préparation pour le droit international » (1). Malgré tous ses défauts, la politique d'équilibre suppose une idée encore insuffisamment claire de la communauté des Etats et comparée avec l'état antérieur des choses; elle représente un certain progrès. Car tandis que la politique de la domination universelle exclut l'existence du droit international, la politique d'équilibre lui assure du moins une certaine vie rudimentaire.

Le but de la politique d'équilibre est d'empêcher la prépondérance d'un seul Etat et de garantir de cette manière la vie indépendante des autres. Mais, comme dit M. Donnadieu, « pour qu'un Etat en menace un autre, il faut qu'il le connaisse, et pour que l'Etat menacé s'unisse à des peuples voisins afin de repousser l'attaque, cela suppose une certaine communauté de vie, des relations assez étroites et intimes, en un mot, une certaine Société internationale, où chacun ait conscience de ses droits et de ses devoirs. L'équilibre ne pourra donc s'exercer que le jour où cette société des Etats existera réellement » (2). On voit par là que la politique d'équilibre est conditionnée par l'existence de plusieurs Etats et par celle des rapports entre eux, et nous avons vu plus haut que l'existence de ces deux con-

1. *Kritik des Völkerrechts*, Leipzig, 1847, p. 193.

2. *Op. cit.*, p. 5.

ditions est nécessaire aussi pour qu'on puisse parler du droit international. Donc, la pratique de la politique d'équilibre est un signe sûr que ces deux conditions coexistent et si, sans doute, elle n'assure pas la perfection du droit international, elle marque au moins son commencement. C'est déjà beaucoup, mais ce n'est pas tout. Ce qui est commencé, il faut l'achever ; ce qui est incomplet, il faut le compléter. Cela ne diminue pas l'importance historique de l'équilibre. Peut-être fallait-il y passer, pour arriver à un degré supérieur.

La base de la politique d'équilibre est purement matérielle, et c'est un de ses défauts fondamentaux. Elle prétend assurer par la distribution des territoires la paix entre les Etats. Mais d'abord, comme nous l'avons vu, cette distribution il est difficile de la réaliser comme de la faire durer. Ensuite, ce procédé n'est pas du droit, mais de la statique sociale. Il ne s'agit pas de sphères respectives de la liberté entre les Etats, mais il s'agit d'établir une balance de leurs forces. On ne tient pas compte des facteurs moraux, parce qu'on se préoccupe exclusivement des facteurs matériels. Or, les Etats sont des institutions humaines, l'une des formes sous lesquelles se manifeste la sociabilité des hommes. Par conséquent, il est de toute nécessité de prendre en considération aussi des facteurs moraux, la volonté et les aspirations des hommes, si l'on veut vraiment assurer la stabilité

des rapports entre les Etats. Car, comme l'histoire nous le montre, même un ordre des choses le plus habilement construit ne peut résister à la révolte des hommes dont il devait étouffer la volonté. Au lieu donc d'établir l'équilibre sur l'étendue, la population et en général la force des Etats, il faut l'établir sur ce que tout Etat peut faire, sur ce qu'il ne peut pas faire, sur ce qui lui est permis et sur ce qui lui est défendu. Pour cela l'organisation internationale est indispensable, ayant pour base le droit et pour but les intérêts communs de la société internationale. Le système de l'équilibre représente — et en ceci consiste toute son importance au point de vue du droit international — le premier essai, quoique très imparfait, de cette organisation, en s'opposant aux tendances vers la monarchie et la domination universelles. Nous disons essai, parce que réellement la politique d'équilibre n'a pas été à même ni de créer cette organisation ni d'assurer en conséquence la paix internationale. Sa nature même et ses méthodes l'ont empêché. Sa base purement matérielle est trop étroite et partant insuffisante. Et un principe nouveau, non d'ordre matériel mais d'ordre psychologique, est venu pour élargir cette base. C'est le principe des nationalités dont le court exposé formera le chapitre suivant.

CHAPITRE II

Le principe des Nationalités.

I

La nationalité est un produit historique récent. Son origine remonte à peine jusqu'à la Révolution Française. Sans doute, le sentiment de nationalité existait et l'amour de la patrie aussi ; ce n'est donc pas la Révolution Française qui les a inventés. Mais dans ce temps-là la patrie était confondue avec le prince, et c'est la Révolution française qui lui a donné un sentiment nouveau et une importance plus grande en la débarrassant de tout ce qui lui est étranger. De l'attachement au prince le patriotisme est devenu le dévouement au pays, de personnel il est devenu impersonnel.

En effet, le principe des nationalités n'est qu'une application du principe de la souveraineté nationale aux relations internationales, et, proclamant ce principe dans la politique intérieure, la Révolution

Française l'a proclamé aussi dans la politique extérieure. La Constitution de 1791, dans son titre VI, s'exprime ainsi : « La Nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ». C'était pour la première fois que le principe des nationalités a été proclamé formellement. Le même principe se trouve inscrit dans la Constitution de la République française de 1848 : « La République française respecte les nationalités étrangères comme elle entend faire respecter la sienne. Elle n'entreprend aucune guerre dans des buts de conquête et n'emploiera jamais sa force contre la liberté d'aucun peuple ». Au droit prétendu légitime des princes et de leurs familles de gouverner les peuples, la Révolution a opposé le droit des nations à disposer d'elles-mêmes. Le premier se manifestait dans la politique d'équilibre, le second dans le principe des nationalités. Triomphante au Congrès de Vienne, comme réaction aux idées de la Révolution française, la politique d'équilibre a dû, peu à peu, céder la place au principe des nationalités, en lui faisant des concessions, se modifiant d'après son esprit, en rendant possibles de nouvelles combinaisons de forces. Mais, pourtant, c'est toujours elle qui a dominé dans la politique internationale en vue de maintenir l'ordre des choses existant et d'assurer la paix de l'Europe. On a consi-

déré la politique d'équilibre comme un moyen d'empêcher l'application complète du principe des nationalités d'où, croyait-on, le bouleversement général devait sortir inévitablement.

Tandis que les uns l'ont considéré comme très dangereux, les autres au contraire ont vu dans le principe des nationalités « une panacée contre tous les malentendus et les bouleversements internationaux, comme le moyen le plus efficace pour apaiser les rivalités des Etats, établir la paix universelle, et permettre à chaque peuple de poursuivre son développement pacifique (1). » Ainsi, par exemple, M. Carnazza-Amari attribue au principe des nationalités des qualités extraordinaires : « Son développement, dit-il, quand on en tire les conséquences les plus éloignées, forme le droit international, assure la paix des peuples, bannit le caprice des puissants, abat la présomptueuse vanité des diplomates, anéantit l'inique théorie des faits accomplis, détruit la domination de la force, établit un régime juridique international, et proclame la liberté des peuples (2) ». Nous allons voir dans quelle mesure cet enthousiasme pour le principe des nationalités d'un côté et ce pessimisme de l'autre sont fondés et justifiés. Pour le moment nous constatons seulement que si les

1. De Roquette Buisson, *Du principe des nationalités*. Paris, 1895, p. 13.

2. *Op. cit.*, t. I, p. 115.

aspirations des peuples vers la liberté et l'indépendance représentaient l'une des causes principales des guerres entre les Etats, leur satisfaction légitime ferait diminuer incontestablement la possibilité des conflits. Car si l'on écarte la cause, on écarte aussi les effets. Et quand les peuples auront acquis leur liberté, dans une telle situation « les chances de conflit s'éloigneront de plus en plus » (1). La logique, au moins, conduit à cette conclusion.

II

Pour répondre à la question, en quoi consiste la nationalité et quels sont ses signes certains, deux conceptions nettement contraires se sont formées : l'une française, l'autre allemande.

La conception allemande fonde la nationalité sur l'identité de race, de langue, de religion en s'appuyant en même temps sur l'histoire et la théorie des frontières naturelles. La conception française, ne négligeant pas ces éléments, voit dans la libre volonté des hommes de vivre ensemble l'essence même de la nationalité. La première c'est la conception matérielle, la seconde c'est la conception morale ou psychologique du principe des nationalités.

1. M. Deloche, *Du principe des nationalités*, p. 140.

On ne peut nier que la race, dans une certaine mesure, facilite la formation de la conscience nationale. Mais de la constatation de ce fait à l'affirmation que les peuples doivent se grouper d'après les affinités de race il y a une grande distance qu'on ne peut passer si facilement. En effet, si l'on prend la race comme élément de la nationalité, il s'ensuit que les peuples peuvent être distribués sans tenir aucun compte de leur volonté mais en s'appuyant tout simplement sur un fait de nature, sur la race. Or c'est un critérium tout à fait incertain, qui se prête à toutes les combinaisons et à toutes les justifications de l'oppression des peuples. Réellement il n'y a pas de races pures en Europe. Comme le fait remarquer M. Hauser : « Dans notre Europe, au moins, la race n'est plus qu'un mythe » (1).

Prendre la race comme base du principe des nationalités, c'est aboutir à un résultat tout à fait contraire à ce principe même ; au lieu de la liberté de tous, la domination de quelques-uns. En effet, cette théorie est dans un rapport étroit avec la théorie germanique de la force. Celle-là est l'aboutissement naturel et le complément logique de celle-ci. Celui qui est plus fort a le droit de gouverner. Par conséquent l'individu disparaît devant l'Etat, la nation devant la race, car l'individu par rapport à l'Etat, la nation

1. *Le Principe des nationalités*. Paris 1915, p. 3.

par rapport à la race sont les faibles. Or, ceux-ci ne comptent pas. Ils sont là pour servir d'instruments dans les mains des forts. Et pour voir les dernières conséquences de cette théorie, il faut poursuivre le raisonnement jusqu'au bout. En réalité, si l'individu devant l'Etat, la nation devant la race disparaissent, les races à leur tour doivent s'incliner devant la race supérieure — et c'est, bien entendu, la race germanique — destinée à gouverner le monde. On voit la profonde contradiction qui existe entre le principe des nationalités sainement entendu et la théorie des races, la contradiction mise en relief par Renan : « Autant le principe des nations est juste et légitime, autant celui du droit primordial des races est étroit et plein de danger pour le véritable progrès (1) ». En un mot, nous sommes ici en présence d'une théorie qui est en contradiction directe avec le principe des nationalités, auquel, prétend-on, elle doit servir de fondement. Et cette contradiction est compréhensible, si l'on songe à la différence entre la race et la nation, car tandis que, comme dit M. Barthélemy, « la race est une chose de la nature, la nation est du domaine moral » (2).

De même qu'on a exagéré l'importance de la race comme élément de la nationalité, on a exagéré le rôle de la langue dans sa formation.

1. *Qu'est-ce qu'une nation*. Paris, p. 13.

2. *Démocratie et politique étrangère*. Paris, 1917, p. 430.

Il n'est pas douteux que l'unité de la langue conduit à celle de la pensée et de la volonté, mais elle n'a pas nécessairement ce résultat. Il n'est pas douteux non plus que toute langue entraîne une certaine manière de penser et fait naître des sentiments communs. La grande importance de la langue met le mieux en lumière le fait notoire que tous les oppresseurs ont interdit l'emploi de la langue nationale des peuples opprimés. Quelle ardeur n'ont pas montrée les Prussiens dans la poursuite de la langue polonaise et les Austro-Magyars dans celle de la langue serbo-croate ! Il n'est pas étonnant que dans de telles circonstances la langue devienne le symbole de la résistance nationale et le signe extérieur le plus sûr de la nationalité. Mais on poursuit la langue nationale précisément parce qu'elle exprime la volonté révoltée des opprimés et leur vœu de constituer leur propre Etat. Cette volonté, c'est ce qui importe. « La communauté de langue, dit M. Barthélemy, peut contribuer à créer, chez ceux qui la parlent, la volonté de constituer une nation, mais elle ne saurait remplacer cette volonté (1) ». En d'autres termes, la langue ne peut être considérée comme un critérium infaillible pour la distinction et la formation des nations, parce que son emploi aboutirait à des résultats étranges. Ainsi, par exemple, l'Alsace est fran-

1. *Op., cit.*, p. 431.

çaise et elle veut l'être, bien que sa langue soit allemande. Prendre la langue comme le signe de la nationalité, ce serait condamner l'Alsace à un asservissement perpétuel. Ce serait, en même temps, condamner à la dissolution la Suisse trilingue, qui pourtant représente la plus haute forme de la nationalité.

La langue est un lien national très fort et très puissant. Mais, comme dit Renan : « la langue invite à se réunir ; elle n'y force pas. Il y a dans l'homme quelque chose de supérieur à la langue : c'est la volonté (1) ». Or, la langue ne peut rien contre cette volonté. Son unité n'a pas comme conséquence inévitable l'unité nationale, aussi bien que sa diversité ne constitue pas un obstacle insurmontable à la formation de celle-ci. « L'unité de langue, dit Ramsay Muir, bien qu'étant de grande puissance comme force créatrice de nation, n'est pas indispensable au développement de la nationalité ; elle ne suffit pas non plus en elle-même à créer cette dernière (2) ».

Jadis, la religion était le puissant facteur dans la formation des nationalités. Et c'est naturel, car « une même conception des mystères autorise à faire supposer une même nature d'âmes, et elle peut être considérée par conséquent comme une raison de con-

1. *Op. cit.*, p. 20.

2. *Nationalisme et internationalisme*. Paris 1918, p. 57.

corde et d'union (1) ». Mais son importance va diminuant au cours des temps. Aujourd'hui, on considère généralement la religion comme une chose purement individuelle, et par conséquent elle ne peut être la base de la nationalité. On ne peut fonder, de nos jours, la nationalité sur l'unité de la religion. On aboutirait par là aux mêmes résultats auxquels arrive la théorie des races. Certains peuples seraient obligés d'entrer dans des communautés qu'ils répudient ; certains autres, au contraire, devraient abandonner celles auxquelles les rattachent le cœur et la volonté. Sans diminuer l'importance du facteur religieux, on peut cependant constater que l'unité de l'Allemagne n'a pas été empêchée par le fait qu'elle était moitié catholique, moitié protestante. En Angleterre, l'unité religieuse n'existe pas non plus qu'en Suisse. A la formation politique du peuple yougoslave ne nuit nullement l'existence de trois religions dans son sein. C'est dans son milieu qu'est né le proverbe : « le frère est cher de quelque religion qu'il soit ». Tant de peuples existants ne sont point placés dans un cadre religieux, et pourtant leur unité nationale existe. Nous pouvons en conclure que l'unité religieuse n'est pas indispensable pour l'unité nationale.

Nous avons examiné ces trois premiers éléments de la nationalité et nous croyons pouvoir dire avec

1. J. Barthélemy, *op., cit.*, p. 433.

M. Hauser que, « race, religion, langue, tous ces éléments sont ou ne sont pas des facteurs de la nationalité suivant qu'ils entrent ou n'entrent pas, à ce titre, dans la conscience collective » (1). L'existence de cette conscience collective et de la volonté de vivre ensemble, c'est le véritable fondement de la nationalité. La race, la langue et la religion en tant qu'elles contribuent à former cette volonté et qu'elles sont les signes extérieurs de celle-ci, peuvent être considérées comme les éléments de la nationalité.

On a invoqué aussi, comme des éléments de la nationalité, l'histoire et les frontières naturelles. Sans doute, l'unité géographique a pu contribuer à la formation de la nationalité, en rendant les communications plus faciles et plus rapides entre les diverses contrées. Mais ce serait une grave erreur d'en conclure que l'unité géographique est indispensable à l'unité nationale, que là où n'existe pas la première il ne peut y avoir non plus la seconde, et que si l'unité géographique existe, l'unité nationale doit suivre nécessairement. La réalité contredit cette conclusion. Ainsi, par exemple, les Polonais et les Grecs habitent des étendues de territoire très différentes, dont les frontières ne sont pas nettement définies. D'autre part, ce qu'on appelle la vallée magyare représente l'unité au point de vue géographique, et pourtant elle n'a pu former l'unité natio-

1. *Op. cit.*, p. 7.

nale. Comme le constate M. Hauser : « il y a discordance entre les nations, telle que l'histoire les a faites, et le cadre géographique où elles s'inscrivent : tantôt elles le débordent, tantôt elles n'arrivent pas à le remplir (1) ». Le cadre géographique pas plus que le cadre religieux n'est indispensable pour la formation des nationalités. Ce sont les hommes qui y jouent le premier rôle, c'est leur volonté qui est la chose essentielle dont il faut tenir compte. « Rien de matériel ne suffit », comme dit Renan. « Une nation est un principe spirituel, résultant des complications profondes de l'histoire, une famille spirituelle non un groupe déterminé par la configuration du sol (2) ».

Nier l'importance considérable de l'histoire dans la formation des nationalités, c'est fermer les yeux devant les faits les plus évidents. Les gloires conquises et les souffrances endurées, la douleur subie et la joie sentie dans le passé représentent l'essence même de l'âme nationale. Mais pourtant, le passé ne peut rien contre le présent. « Une nationalité, d'après les belles paroles de M. Lavissee, est une œuvre de l'histoire, ratifiée par la volonté des hommes ». L'histoire fournit des éléments constitutifs de l'âme nationale et en tant qu'elle le fait, elle

1. *Op. cit.*, p. 8.

2. *Op. cit.*, p. 25.

peut être considérée comme élément et facteur des nationalités. Mais on ne peut pas, en ne s'appuyant que sur l'histoire, c'est-à-dire sur le passé, prétendre régler le présent et l'avenir des nations sans qu'elles y prennent part. Dans ce cas-là, les faits historiques qui peuvent être en réalité les résultats de l'application de la force dans la vie internationale, l'emporteraient sur les vœux et les aspirations des peuples. Les conséquences d'un tel procédé seraient aussi fâcheuses que celles de la théorie des races ou de la conception erronée sur la langue comme élément des nationalités.

Tous les éléments mentionnés de la nationalité n'ont qu'une valeur relative, car ni chacun à lui seul ni tous pris ensemble ne suffisent à servir de fondement à la nationalité. La valeur absolue appartient seulement à la volonté des hommes, parce que sans cet élément il ne peut y avoir de nationalité. Nous admettons, donc, la conception française de la nationalité, en d'autres termes, nous admettons que la nationalité est un principe moral, que son contenu est psychologique et son élément essentiel, la volonté. Sans elle et contre elle il n'y a pas de nationalité. Le rôle de tous les autres facteurs se réduit à la formation et à la manifestation de cet élément essentiel. Nous sommes d'accord avec M. de Laveley que « au-dessus des nationalités ethnographiques, il y a des nationalités politiques, électives... les plus dignes

de respect (1) ». En effet, dans la vie sociale, l'amitié acceptée peut être aussi forte, et souvent même plus forte, que l'amitié, la parenté basée sur le sang. La nationalité élective se trouve dans le même rapport vis-à-vis de la nationalité ethnographique : elle n'est pas inférieure à celle-ci, mais au contraire.

Par le fait que la volonté est l'élément essentiel de la nationalité, on voit que le principe des nationalités n'est qu'une application du principe de la souveraineté nationale à la politique extérieure. C'est toujours le même principe dont les effets se manifestent à l'intérieur et à l'extérieur. Dans un cas aussi bien que dans l'autre c'est la volonté du peuple qui doit décider. Ces deux applications du principe de la souveraineté nationale, intérieure et extérieure, sont indissolublement liées l'une à l'autre. Et c'est tout à fait logique. Car si la volonté du peuple doit décider dans la politique extérieure quand il s'agit de la constitution d'un groupe national, elle doit décider aussi dans la politique intérieure quand il s'agit de régler la vie commune, et inversement. Si l'étranger n'a pas le droit de gouverner le peuple, quelqu'un pris parmi les membres de celui-ci ne peut le faire non plus sans le consentement préalable du peuple. Dans l'un comme dans l'autre domaine des relations

1. *Le Gouvernement dans la démocratie*, 2^e édition. Paris, 1896, p. 58 ; v. aussi Nys, *op. cit.*, t. I, p. 370.

entre les hommes, le droit divin doit céder au droit populaire. Sous l'ancien régime, le droit dynastique était la négation du principe des nationalités : les nations étaient transférées d'un maître à l'autre, comme les choses. Aujourd'hui, la réalisation du principe des nationalités doit inévitablement aboutir à la négation du droit dynastique. L'incompatibilité de ces deux principes reste toujours la même. Seulement, jadis, leur lutte finissait au profit des princes, aujourd'hui elle finit en faveur des peuples.

Voilà, de quelle manière, pour nous l'Etat s'identifie avec la nation. Pour cela il est nécessaire que les gouvernants gouvernent en vertu du consentement des gouvernés. La nation n'étant ni race, ni langue, ni religion mais la volonté des hommes de constituer une communauté indépendante, est identique avec l'Etat dans lequel cette même volonté est la base de l'organisation politique et sociale tout entière. L'Etat organisé de cette manière est à la fois la nation, car dans un cas comme dans l'autre la base est la même : la volonté du peuple. Le jour où les Etats seront réellement ainsi organisés, le titre de droit international aura sa pleine signification. Aujourd'hui il est vraiment en contradiction avec la réalité, parce que le droit international règle en effet les rapports entre les Etats et par conséquent il faudrait l'appeler plutôt le droit interstatat. M. Pasquale Fiore n'admet pas cette dénomination bien

qu'il soit pour son changement en vue de mieux préciser le but de ce droit. Pourtant il reconnaît qu'il ne serait pas utile de changer la dénomination consacrée par la tradition (1). Autrement il proposerait l'expression *le droit du genre humain*, « qui désigne bien la grande république formée de tous les êtres considérés individuellement ou sous la forme d'individualités collectives (2) ». Quant à nous, nous sommes pour la dénomination généralement acceptée le *droit international* non seulement parce qu'elle est consacrée par la tradition, mais surtout parce que, nous semble-t-il, si elle ne correspond pas au présent, elle correspond à l'avenir sur lequel elle anticipe en quelque sorte. Elle désigne le but vers lequel marche l'évolution progressive des relations internationales. Le terme *droit* indique l'ordre organisé ; le terme *international* indique clairement qu'il y aura la liberté, dans cet ordre, pour les nations car c'est entre celles-ci que ce droit existe, étant donné qu'il est international. En d'autres termes l'expression le droit international suppose l'ordre organisé entre les Etats-nations dont le fondement est la volonté des hommes.

1. *La véritable mission de la science du droit international*, dans *R. D. I.* t. XII (2^e série), p. 170.

2. *Le Droit international codifié et sa sanction juridique*. Paris, 1911, p. 38.

III

On voit par ce qui précède, que nous ne considérons point le principe des nationalités comme pouvant servir de fondement au droit international. Ce n'est pas le principe des nationalités qui est la cause génératrice du droit international, c'est la communauté internationale qui par son existence même suppose déjà certaines relations internationales et en même temps une certaine solidarité internationale. Le principe des nationalités, bien qu'il puisse être considéré comme l'un des principes du droit international, est trop étroit et insuffisant pour servir de fondement à celui-ci. On peut de la manière la plus parfaite et la plus complète établir la formation de toutes les nations, et pourtant cela ne suffirait pas pour l'existence du droit international. Pour celui-ci, il est indispensable qu'il y ait des relations entre les individualités nationales. Or, les relations, du moment où elles ne sont pas passagères et provisoires, doivent être réglées et ceux qui les entretiennent limités en une certaine mesure dans leur liberté. Et c'est précisément la mission du droit.

Cela ne diminue aucunement l'importance du principe des nationalités. Car si l'existence du droit

international suppose le maintien des relations, ces relations de leur côté supposent nécessairement certaines individualités entre lesquelles elles s'exercent. Or, le principe des nationalités montre que ces individualités doivent être formées non par les accidents de conquête mais par la volonté du peuple. De cette manière, il y aurait dans leurs relations réciproques plus de justice, et partant plus de stabilité. « Lorsque les principes de nationalité et de souveraineté nationale seront réalisés, dit M. Lagorgette, la paix aura dans les peuples conscients d'eux-mêmes et gouvernés par eux-mêmes, une garantie plus forte qu'elle n'en aurait eu autrefois par le seul équilibre physique, d'ailleurs imaginaire, d'Etats artificiels (1) ». Vraiment, en jugeant le principe des nationalités par rapport à la politique d'équilibre et partant du point de vue du droit international, la supériorité de celui-là est incontestable.

La politique d'équilibre dépend des circonstances réunies dans un moment donné aussi bien que de la moralité de ceux qui désirent l'appliquer. Tout se réduit à l'appréciation des Etats particuliers qui, sous le masque de la politique d'équilibre, peuvent en effet poursuivre leurs intérêts égoïstes. D'où la conséquence que les solutions fournies par cette politique ne représentent ni le caractère de netteté ni celui

1. *Le Rôle de la guerre*. Paris 1906, p. 249.

de stabilité. Au contraire, le principe des nationalités donne toujours des solutions nettes et identiques, puisqu'il dispose d'un critérium sûr et certain : la volonté du peuple. Peut-être — et c'est ce qu'on lui reproche ordinairement —, son application stricte serait difficile vu qu'elle provoquerait de grands bouleversements dans l'état politique actuel. Seulement, nous n'examinons pas le principe des nationalités au point de vue de la politique pratique. Nous la laissons de côté. Nous nous occupons du principe des nationalités au point de vue du droit international cherchant à démontrer que s'il ne peut pas être le fondement de celui-ci, il est au moins l'un de ses principes. Tandis que la politique d'équilibre représente en quelque sorte le caractère de subjectivité, car son application dépend des qualités de ceux qui la dirigent, le principe des nationalités au contraire représente le caractère d'objectivité, car il fournit un critérium objectif pour donner des solutions.

Supérieur à la politique d'équilibre, le principe des nationalités est insuffisant non seulement pour être le fondement du droit international, mais il n'est pas en état, abandonné à lui-même, de sauvegarder sa propre intégrité. Surtout si on le conçoit de la manière germanique, ses déformations sont inévitables. La race prend la place de la nation et au lieu du nationalisme sainement entendu nous avons ce qu'on a appelé le racialisme. Ce n'est plus la volonté

du peuple qui décide, c'est la race qui non seulement ne tient pas compte de celle-là, mais poursuit ses buts même contre elle. On ne demande plus la liberté pour soi, mais la domination sur les autres : le nationalisme est devenu l'impérialisme. Après avoir réalisé son unité nationale en s'appuyant sur le principe des nationalités, on oublie celui-ci et invoquant les théories qu'on a combattues autrefois, on empêche la réalisation de l'unité nationale des autres pays. Cela s'explique, bien que cela ne puisse être justifié. En effet, comme dit M. Spencer, « le patriotisme est pour la nation ce qu'est l'égoïsme pour l'individu » (1). D'où provient la nécessité de régler cet égoïsme collectif aussi bien qu'on règle l'égoïsme individuel. Sinon, il voudrait envahir tout et se heurterait inévitablement à la résistance des autres. Autrefois on a considéré l'équilibre comme un frein, qui permet de modérer, dans une certaine mesure, les applications du principe des nationalités. Nous avons vu tous les défauts de ce frein. Cependant, malgré ces défauts de la politique d'équilibre, que M. Chrétien constate lui-même, puisqu'il la considère comme « injustifiable en théorie », il dit pourtant que « le principe de l'équilibre politique est le régulateur naturel de l'application du système des nationalités » (2). Si l'on affirme que l'équilibre peut régler

1. *Introduction à la science sociale*. Paris, 1878, p. 222.

2. *Principes de droit international public*. Paris, 1893, p. 46.

l'application du principe des nationalités et qu'il le fait quelquefois, nous pourrions encore comprendre. Mais qu'il soit son régulateur naturel, nous ne pouvons pas l'admettre. D'après nous ce régulateur se trouve dans l'organisation de la Société des Nations. C'est elle seule qui peut empêcher le nationalisme de se transformer en racialisme et en impérialisme, c'est elle seule qui représente la meilleure garantie de son existence et en même temps le fondement véritable du droit international.

Les individualités collectives créées en vertu du principe des nationalités doivent reconnaître qu'il existe à côté d'elles d'autres individualités semblables avec lesquelles elles entrent en relation. Le nationalisme loin de lui être contraire trouve son complément dans l'internationalisme. Logiquement, cela se comprend parfaitement, parce que le terme même l'internationalisme indique l'existence des relations entre les unités nationales, donc il indique par là même l'existence de celles-ci. Le sentiment national ne contredit point le sentiment international, aussi bien que celui-ci ne contredit point celui-là. Car, en effet, on ne peut comprendre pourquoi l'amour de ce qui est plus loin doit exclure l'amour de ce qui est plus proche, ni d'autre part pourquoi l'amour de ce qui est proche doit être conditionné par la haine de ce qui est plus loin. Le patriotisme d'autrefois, le patriotisme de la haine, était exclusif car il n'existait et ne se manifestait que

dans les conflits entre les diverses patries. Il ne correspond plus aux temps modernes, dans lesquels les rapports pacifiques entre les patries sont toujours plus nombreux, et leur solidarité plus grande. Il faut aimer sa patrie, mais pour cela il n'est pas nécessaire de haïr celle des autres. Le sentiment et le devoir de la respectabilité on doit les développer : ce qu'on demande pour soi-même, on ne doit pas le refuser aux autres. Du sentiment en quelque sorte négatif, l'amour de la patrie devient un sentiment positif. Aujourd'hui, la patrie, descendue des nuages du romantisme, a cessé d'être la déesse qui accepte seulement les sacrifices, pour devenir la mère qui aime et qu'on aime. Elle n'est plus un être mystérieux qui plane au-dessus des hommes ; elle se trouve en ceux-ci et dans leurs relations réciproques. En effet, la patrie doit être la plus haute forme de la solidarité dont les liens sont des plus forts parmi ceux qui unissent les hommes. Elle représente le milieu naturel où se déploie d'abord l'activité des hommes, car s'il y a des cœurs qui battent sincèrement pour l'humanité, il est peu de bras qui peuvent l'embrasser effectivement. Et puisque le tout est très grand, il faut s'occuper de la partie : créer et perfectionner la partie, pour développer et embellir le tout. En effet, la solidarité ne doit pas s'arrêter aux frontières ; au delà se trouvent aussi les hommes. Or, la solidarité n'est pas une loi exclusivement nationale, son domaine est beaucoup plus

vaste et plus large ; elle est humaine. Elle ne régit pas la vie des membres de telle ou telle nationalité en particulier, mais celle des hommes en général. Il est nécessaire seulement de donner à la vie solidaire internationale les institutions, aussi bien qu'on les a données à la vie solidaire nationale. Celles-ci ont pour but de sauvegarder les individus et de rendre possible leur développement pacifique ; celles-là auraient la même mission à remplir pour les nations. En effet, elles traduiraient en réalité les sentiments qui existent dans les cœurs des hommes modernes : dans ceux-ci la patrie n'exclut pas l'humanité. Toutes les deux y sont confondues.

La parfaite compatibilité du nationalisme avec l'internationalisme peut être démontrée non seulement logiquement, mais aussi historiquement. En effet, un coup d'œil sur l'histoire, et spécialement sur l'histoire du XIX^e siècle, fait découvrir le parallélisme dans le développement progressif de ces deux principes. En même temps que le principe des nationalités passe de plus en plus dans la réalité, l'internationalisme se manifeste d'autant plus fortement. Malgré tout, le principe des nationalités a contribué à fortifier la stabilité des relations internationales « car toute l'expérience montre que les frontières nationales une fois établies, sont extraordinairement durables » (1). Souvent et volontiers on méconnaît

1. Ramsay Muir, *op. cit.* p. 299 et 300.

l'importance du plébiscite comme un moyen par lequel la population exprime sa volonté et ses vœux en ce qui concerne l'union avec une communauté politique existante. Quant à nous, nous admettons pour la solution des conflits se rapportant à la délimitation des peuples, l'opinion de Renan : « Si les doutes s'élèvent sur ses frontières, consultez les populations disputées. Elles ont bien le droit d'avoir un avis dans la question » (1). Et ce droit des peuples est dans un accord parfait avec la liberté de tous et la paix entre tous. Cela peut être prouvé par les faits historiques. Ainsi, par exemple, l'annexion de Nice et de la Savoie, consacrée par leur volonté, n'a donné lieu à aucune difficulté, tandis que l'annexion d'Alsace-Lorraine, exécutée contre la volonté des habitants, a été une menace constante pour la paix. On voit par cette comparaison, que les solutions internationales basées sur le droit, malgré toutes les railleries des hommes se disant pratiques, ont une solidité beaucoup plus grande que celles basées sur la force. Les faits historiques confirment donc que ces deux principes, le nationalisme et l'internationalisme, loin de s'exclure se complètent réciproquement. Comme on sait, l'internationalisme a pour but d'assurer la paix entre les nations. Le nationalisme, sainement entendu, remplit la première condition pour cela par la création des unités nationales.

1. *Op. cit.*, 29.

Les faits historiques cités le démontrent clairement : dans un cas, l'application du principe des nationalités assure la paix, dans l'autre son mépris la menace incessamment.

Cependant ce ne sont pas seulement les faits historiques particuliers qui prouvent l'accord complet du nationalisme avec l'internationalisme, mais, comme nous l'avons mentionné déjà, l'évolution historique même fait voir leur progrès simultané. Et ce progrès-là prouve le mieux qu'il n'y a pas de contradiction entre ces deux principes. En effet, si l'histoire moderne est remplie par la naissance et la constitution des Etats-nations, les rapports entre ceux-ci sont devenus toujours plus nombreux et plus réguliers, ce qui a rendu possible le développement du droit international. Une législation internationale rudimentaire et un pouvoir judiciaire international de même rudimentaire se sont organisés. La conscience de la dépendance réciproque des Etats s'est étendue de plus en plus, et partant aussi celle de la solidarité internationale. En un mot, la communauté internationale s'est précisée mieux, et d'une idée assez vague et incertaine elle est devenue une réalité.

Mais pour montrer la compatibilité parfaite et la dépendance réciproque entre le principe du nationalisme et celui de l'internationalisme, et partant leur parallélisme dans le développement, il n'est pas nécessaire d'aller dans le passé. Le présent même

suffit. En effet, l'un et l'autre courant ont atteint leur plus haut point dans la guerre mondiale. Les nations opprimées pendant des siècles voient enfin approcher le jour de la libération. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes devient la devise, tant de fois répétée, des puissances qui combattent pour le droit. Mais, en même temps, et plus fortement que jamais, se manifeste l'idée de la constitution de la Société des Nations, qui serait par l'établissement d'un ordre juridique international, la meilleure garantie de la paix et de la liberté. D'un côté, « la brillante actualité de la question des nationalités », de l'autre leur constitution en société juridique. Le nationalisme et l'internationalisme, se développant parallèlement, sont parvenus à leur plus haut point, dont la réalisation complète ne sera que l'aboutissement d'une longue évolution vers le règne du droit dans les relations internationales.

Nous avons démontré, au point de vue logique et historique, la parfaite compatibilité qui règne entre le nationalisme et l'internationalisme. Ces deux principes se trouvent dans la dépendance absolue de l'un vis-à-vis de l'autre. L'internationalisme dépend du nationalisme par là même que son existence suppose celle des diverses nations. Il n'y a pas d'internationalisme sans des nations libres et conscientes d'elles-mêmes. D'autre part, le nationalisme dépend de l'internationalisme, car sans celui-ci il n'est en

état de maintenir ni son existence, ni sa pureté au point de vue des principes. L'organisation de l'ordre juridique international seule peut concilier la liberté de tous avec celle de chacun.

Cependant, on affirme souvent que le nationalisme est en contradiction directe avec l'internationalisme, que l'esprit national est contraire à l'esprit international et qu'il faut détruire les patries pour pouvoir construire l'humanité. Cette opinion est inadmissible. Car on ne peut pas comprendre pourquoi la construction du tout exigerait la destruction des parties. Il nous semble tout à fait logique et naturel, qu'il faille demander la création des parties, pour construire le tout. L'existence de ce qui est international, loin d'être contraire à ce qui est national, suppose ce dernier. En effet, il existe ici une confusion de notions. On confond le nationalisme avec le chauvinisme, et l'internationalisme avec une sorte de vague humanitarisme et de cosmopolitisme. Vraiment, le chauvinisme ne peut se concilier avec le cosmopolitisme, mais cela ne signifie point que le nationalisme et l'internationalisme sont aussi inconciliables. Le chauvinisme est l'exagération du nationalisme dans un sens, le cosmopolitisme est celle de l'internationalisme dans l'autre. Le premier n'est que l'amour de la patrie qui apparaît comme le reflet de la haine des autres patries. Le second est le vague humanitarisme qui croit devoir étouffer les patries pour ém-

brasser le monde. La vérité est, cependant, bien différente. Elle n'est ni du côté du chauvinisme, ni du côté du cosmopolitisme. Tous les deux sont les déviations de deux principes, du nationalisme et de l'internationalisme. Et tandis que ces principes, sainement entendus, s'accordent et se complètent parfaitement, leurs déviations perdent tout point de contact entre elles. Cela se comprend, d'ailleurs, car les déviations, par là même qu'elles le sont, se sont développées en sens contraire et ont créé une distance qui n'existe pas normalement entre ces principes.

Le chauvinisme a un caractère nettement marqué d'exclusivisme. Par là il tend à l'isolement des Etats au lieu de tendre à leur rapprochement. Par conséquent, il est contraire au droit international dont la vie dépend de l'existence et du développement des relations internationales. Le cosmopolitisme est aussi contraire au droit international, car il aboutit à l'Etat universel, qui par son existence même exclut le droit international. Dans l'un aussi bien que dans l'autre cas le résultat, au point de vue du droit international, est le même : l'impossibilité d'avoir un véritable droit international.

Cependant si le chauvinisme et le cosmopolitisme sont contraires au droit international, le principe des nationalités sainement conçu est incontestablement l'un des principes du droit international. Il

donne le sûr moyen de former et de déterminer les personnalités collectives dans la vie internationale : la volonté des peuples qui expriment leur vouloir-vivre collectif. Les solutions qu'il fournit sont nettes et d'une application générale : elles ne dépendent pas des circonstances et elles ne varient pas suivant celles-ci. Mais il n'est pas le fondement du droit international, et il ne faut pas le considérer comme tel. Ce n'est pas des nationalités prises particulièrement que le droit international naît, mais bien des relations internationales. Le principe des nationalités est insuffisant pour servir de fondement au droit international. Ce fondement peut être uniquement la Société des Nations, qui est en même temps la garantie et le soutien des nationalités. Donc, ni le chauvinisme qui conduit à l'isolement, ni le cosmopolitisme qui conduit à l'Etat universel, mais la Société des Nations qui est la synthèse du national et de l'international, du particulier et du général, en d'autres termes qui est la diversité dans l'unité, l'unité dans la diversité. C'est alors que chacun pourra reprendre pour son compte le mot connu de Marc-Aurèle : « J'ai mon pays et une patrie ; comme Romain j'ai Rome, et comme homme j'ai le monde ».

CHAPITRE III

La Société des Nations

I

En examinant la politique d'équilibre nous avons établi, entre autres, le fait qu'elle a le caractère individualiste dans ce sens que tout Etat est libre d'apprécier, si dans un moment donné l'équilibre existe ou non. D'où la conséquence que sous le prétexte de l'équilibre, chaque Etat particulier peut poursuivre la politique qui a pour but en réalité d'assurer sa propre prépondérance. La conséquence est inévitable : au lieu de la stabilité, l'instabilité dans les relations internationales. Les intérêts particuliers triomphent des intérêts généraux. Le point de vue social, c'est-à-dire international, n'entre en compte que dans le but de cacher les intentions égoïstes. Sans doute la politique d'équilibre présente, au moins relativement, certains avantages. Mais, comme dit M. Barthélemy : « Il est évident qu'en dépit de

ses avantages, la politique de l'équilibre ne peut suffire aux aspirations de l'humanité vers l'établissement d'un régime de justice permanente entre les nations » (1).

Le principe des nationalités n'y suffit pas non plus. Lui aussi a le caractère nettement individualiste et si on l'abandonne à lui-même il devient exclusif et aboutit à des résultats contraires au droit et à la justice. La nation une fois formée, si elle ne trouve pas d'obstacles dans les institutions soit propres, soit internationales, nie aux autres nations le droit en vertu duquel sa propre formation a été réalisée. Elle méconnaît ainsi les principes auxquels elle doit son existence. La preuve : l'ancienne Allemagne ou encore mieux l'Italie moderne. La réalisation générale et la garantie sûre du principe des nationalités n'est pas possible en dehors de la Société des Nations. Dans ce cas ses excès ont un obstacle infranchissable : l'organisation internationale. Le même droit est reconnu à toutes les nations, le droit de disposer de leur sort. En même temps le devoir pour chacun est établi — car les droits ne peuvent se passer des devoirs — de respecter le droit d'autrui. Ces droits et ces devoirs trouvent leur garantie dans la Société des Nations, qui représente la fraternité universelle, au sein de laquelle existent la liberté

1. *Op. cit* , p. 412.

pour tous et l'égalité entre tous. C'est la grande devise de la Révolution française réalisée dans les relations internationales.

Cependant, quoique l'équilibre, de même que le principe des nationalités, présente le caractère individualiste, ni leur rôle, ni leur importance ne sont les mêmes au point de vue de la Société des Nations. Sans doute, ni l'un ni l'autre ne sont en état d'assurer le droit et la paix au monde. A ce point de vue il faut les placer sur le même pied. Pourtant cela ne signifie pas qu'entre eux il n'y ait aucune différence. Car il ne faut jamais oublier que le premier appartient au domaine de la politique, le second à celui du droit. Par conséquent le sort de l'un et de l'autre, lors de l'établissement de la Société des Nations, sera tout à fait différent. L'équilibre, qui n'est en effet qu'un expédient pratique, perd même cette importance relative que l'on a attribuée jusqu'à présent, puisqu'il devient inutile à cause de la création de la Société des Nations. En effet l'organisation juridique internationale, en faisant introduire le droit et la justice entre les nations, assure et garantit l'équilibre d'une manière autrement efficace et durable que la politique qui porte son nom.

Tandis que la politique d'équilibre ne trouve pas sa place dans la Société des Nations, le principe des nationalités lui fournit les unités dont elle est composée. Il représente ce qu'il y a de personnel, d'indi-

viduel dans cette société. Ces individualités, étant en effet des groupes d'hommes, sont soumises aussi à la loi de la sociabilité. Elles, aussi bien que les individus particuliers, ne peuvent se suffire à elles-mêmes. Leurs rapports réciproques sont inévitables et en réalité entre elles s'établit un commerce continu. En d'autres termes, entre les individualités internationales existe la vie sociale d'une intensité plus ou moins grande. Mais cette vie sociale, par son existence même, comporte des limites dans la liberté de ses membres, limites sans lesquelles elle ne peut se concevoir. L'élément individuel et l'élément social doivent avoir leur part légitime assurée. Il faut qu'entre ceux-ci existe une harmonie parfaite si l'on veut le développement du tout par la garantie de la liberté et des droits des parties.

L'expression et en même temps la garantie de cette harmonie entre la liberté et l'ordre dans la vie internationale c'est précisément la Société des Nations. Elle est la liberté parce qu'elle est composée des nations dont la formation est basée sur leur volonté et leur consentement libres. Elle est l'ordre, par là même qu'elle est société. L'absence de cette harmonie entraîne inévitablement l'une de ces deux conséquences : l'anarchie ou le despotisme. Ou bien l'unité internationale dispose de la liberté absolue, mais sa protection est confiée à sa propre force, elle ne peut faire appel à aucune force commune, et c'est

l'anarchie. Ou bien l'élément général, derrière lequel se cache réellement la domination d'un seul, l'emporte et c'est la monarchie universelle. Or, l'anarchie internationale comme la monarchie universelle excluent le droit international. Dans le premier cas il n'y a pas de droit entre les nations, dans l'autre c'est le droit d'un Etat particulier qui réglemente leurs relations réciproques. Seule la Société des Nations rend possible le droit international dont la mission consiste précisément à assurer l'harmonie entre l'élément individuel et l'élément social, déterminant leurs sphères respectives.

Toute société renferme deux espèces de forces : individuelles et sociales, qui au lieu de se combattre mutuellement peuvent et doivent se concilier et travailler dans le même sens. Il ne faut pas détruire les liens sociaux en vue de l'intérêt prétendu de l'individu, ni non plus étouffer l'individu au profit de la société. Il faut que l'individu reste l'individu et qu'en devenant membre de la société il développe de plus en plus son individualité. Le développement de l'individualité est un élément de celui de la société, car évidemment le tout augmente sa propre valeur quand ses parties augmentent les leurs. Mais si le progrès des parties pousse en avant la société tout entière, le perfectionnement du tout produit une influence efficace sur le développement des parties. La partie et le tout exercent donc sans cesse une

influence réciproque de manière que le progrès de l'un est en même temps la cause et l'effet du progrès de l'autre.

Ce qui est exact pour une société nationale particulière, l'est aussi pour une société internationale générale. Même ici l'exclusivité de ces deux systèmes extrêmes, du système individualiste et du système étatiste, saute encore plus aux yeux. Les conséquences soit de l'un, soit de l'autre, se produisant sur une étendue beaucoup plus grande, sont encore plus fâcheuses. C'est, ou bien la guerre perpétuelle entre les unités de la société ainsi qu'on peut à peine dire que la société existe, ou bien la domination de la société qui ne permet pas la vie libre et indépendante de ses parties. Si l'on applique à cette grande société la théorie individualiste, on aboutit dans le fait à la négation de la Société des Nations même ; si l'on applique la théorie étatiste, on aboutit à la négation des nations. Ou bien le grand tout n'existe pas, ou bien il englobe et étouffe les parties. Il faut, par conséquent, rejeter ces deux théories extrêmes, également fausses, et baser la Société des Nations sur l'idée de la solidarité. Celle-ci, en faisant la synthèse de l'élément social et de l'élément individuel, international et national, organise la société, mais en même temps sauvegarde ses parties. Et cela correspond parfaitement à l'expression même *la Société des Nations* : ni la société sans nations, ni les nations

sans société, mais la coopération organisée des nations pour le plus grand développement des parties et pour le plus haut bonheur du tout. Pas d'unité sous le joug commun, qui conduit à l'uniformité contraire au progrès, mais l'unité dans la liberté qui rend possible la différenciation conforme au développement. La société internationale doit être là, précisément, pour que toute nation, voyant sa sécurité assurée, puisse développer son originalité et, d'après ses capacités, contribuer à la marche progressive de l'humanité.

L'antiquité ne connaissait pas l'idée de la Société des Nations. Les peuples antiques ont eu, comme dit M. Despagne, « deux lignes de conduite également contraires à l'établissement d'un Droit international régulier : ou bien l'isolement farouche, ou bien la domination sur les autres Etats ; dans un cas comme dans l'autre, la seule relation internationale est la guerre » (1). Ce n'est qu'avec le déclin de la féodalité qu'on peut parler de la Société des Nations, car ce n'est qu'à ce moment que se dégagent les grandes individualités de la vie internationale. La grande importance des traités de Westphalie, qui marquent le commencement de l'ère nouvelle dans l'histoire des relations internationales, consiste précisément et en première ligne en ce qu'ils ont pro-

1. *Op. cit.*, p. 5.

clamé l'égalité juridique des Etats et admis l'idée de la société existant entre eux.

Une fois proclamée, cette unité du genre humain, malgré tous les obstacles, a tendu à se traduire de plus en plus dans les faits. En réalité, les Etats, dans le cours de leur évolution, sont parvenus au point d'être assez développés, pour qu'ils puissent établir entre eux des relations plus ou moins régulières, et de ne pas l'être suffisamment pour que ces relations réciproques puissent se passer de règlements et d'institutions spéciales. Si l'on imagine — supposition sans aucun rapport avec la réalité et condamnée à rester rien qu'une supposition — les Etats parvenus dans leur évolution au degré de la perfection complète, les institutions internationales qu'on réclame aujourd'hui ne seraient plus nécessaires. Tout Etat, étant parfait, aurait toutes les qualités et aucun défaut. Etant parfait, il serait juste et partant il ne pourrait avoir l'intention de s'emparer de ce qui ne lui appartient pas en vertu du droit. Et puisque tous les autres Etats seraient aussi parfaits, aucun d'entre eux n'aurait besoin ni de se défendre lui-même, ni de faire appel pour cela à quelque autorité internationale, car personne ne l'attaquerait. Mais précisément parce que les Etats, comme les individus, sont perfectibles et non parfaits, les institutions sociales et internationales sont nécessaires pour soutenir les faiblesses des hommes et des Etats et pour

donner à cette faculté de la perfectibilité l'occasion de se manifester et de se développer librement.

Formées sous l'influence de plusieurs causes et poussées par la nécessité inévitable, les grandes individualités internationales ont été obligées d'entrer en relations mutuelles. D'où le besoin de régler ces relations et d'établir leurs droits et leurs devoirs réciproques. C'est la mission du droit, sans lequel on ne peut pas concevoir la vie sociale. Comme dit M. Durkheim : « La vie sociale, partout où elle existe d'une manière durable, tend inévitablement à prendre une forme définie et à s'organiser, et le droit n'est autre chose que cette organisation même dans ce qu'elle a de plus stable et de plus précis. La vie générale de la société ne peut s'étendre sur un point sans que la vie juridique s'y étende en même temps et dans le même rapport (1). » La vie sociale et le droit se confondent ; l'une n'existe pas sans l'autre. « La notion de la société conduit « directement à l'idée du droit », dit très justement M. Pillet (2). C'est la vérité reconnue et proclamée

1. *De la division du travail social*, Paris, 1893, p. 67.

2. *Le droit international public*, dans *R. G. D. I.*, t. I, p. 6 ; V. aussi Pillet, *le Droit de la guerre*. Paris, 1892, t. I, p. 9 ; Heffter, *le Droit international de l'Europe*. Paris, 1883, p. 3. 4. et 5 ; Alcorta, *Cours de droit international public*. Paris, 1887, p. 26 ; Carnazza-Amari, *op. cit.*, 1880, t. I, p. 28 ; Westlake, *Etudes sur les principes du droit international*, 1895, p. 4 ; Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, 1885, t. I, p. 42 ; Travers-Twiss, *le Droit des gens*, t. I, p. XXIX.

déjà par les anciens Romains : *Ubi societas ibi jus*.

Le droit établit les sphères dans lesquelles les individus, les groupes, les Etats peuvent déployer librement leur activité. Autrement, les conflits entre ces divers éléments sont inévitables et la vie commune proprement dite, sociale ou internationale, n'est pas possible. Car si la société est à tout moment exposée aux conflits entre ses éléments, elle ne dispose plus de la première condition nécessaire à sa vie et à son développement. Voilà pourquoi la vie sociale oblige ceux qui y participent et profitent de ses avantages à consentir à certaines concessions mutuelles. Préciser ces concessions, régler les rapports sociaux, c'est la mission du droit. Par conséquent, du moment où s'établissent les relations internationales, qui impliquent une vie internationale plus ou moins développée, apparaît la nécessité d'avoir un droit international. Comme disait Montesquieu : « Les Iroquois mêmes, qui mangent leurs prisonniers, en ont un ; ils connaissent les droits de la guerre et de la paix : le malheur est que ce droit des gens n'est pas fondé sur les vrais principes (1). » « Ce malheur » s'explique par le fait que le droit international présente tous les défauts de la société dont il a à régler les rapports. Donc, si l'on veut se former une opinion juste sur la

1. *L'Esprit des lois*, l. I. ch. III.

valeur de la société internationale, il faut examiner aussi son droit, puisqu'il porte l'empreinte de celle-ci. Nous allons le faire en examinant quelques principes du droit international actuel. Ainsi nous allons montrer, d'une manière indirecte, quel doit être le droit nouveau et en même temps indiquer qu'elle doit être la Société des Nations qui lui servira de fondement.

Mais avant de passer à l'examen du droit international actuel, nous ferons quelques considérations générales sur la Société des Nations. Analysant l'expression même *la Société des Nations*, nous allons confronter ses éléments avec la réalité pour voir dans quelle mesure ils lui correspondent.

II

L'expression *la Société des Nations* veut dire d'abord qu'il y a la société et puis elle indique de quelle société il s'agit en précisant qu'il s'agit de la Société *des Nations*. Par conséquent, si l'on veut voir dans quelle mesure l'expression *la Société des Nations* correspond à une réalité déterminée, il faut examiner d'abord si les nations, qui devraient être membres de cette société, existent réellement et puis, supposé qu'elles existent, si elles forment société entre elles. Or, s'il y a des nations qui sont à la fois des Etats,

il y en a beaucoup qui ne le sont pas. Et s'il y a des nations qui ne sont pas des Etats, il y a d'autre part des Etats qui ne sont pas des nations. Ceux-ci représentent les conglomerats de plusieurs nations créés et maintenus par la force, ou bien s'ils sont composés d'une seule nation celle-ci ne dispose pas d'elle-même, elle ne se gouverne pas par elle-même. Cependant, nous avons vu que le principe des nationalités n'est pas autre chose que le droit des nations à disposer d'elles-mêmes. Ce droit se manifeste dans deux sens : à l'intérieur d'une nation et par rapport aux autres nations. Si ce droit exige qu'une nation ne soit ni esclave ni maîtresse d'une autre nation, il exige aussi que toute autorité, nécessaire pour l'existence et le développement des nations, trouve sa source en elles-mêmes. En effet, l'essence du principe des nationalités, c'est la volonté, le consentement des nations comme signe de la légitimité de leurs gouvernements. Et si cette volonté est nécessaire vis-à-vis de l'étranger, elle l'est aussi vis-à-vis des membres des nations qui exercent le gouvernement. Dans un cas comme dans l'autre les gouvernants doivent faire reposer leur autorité sur le consentement des gouvernés. S'il n'en est pas ainsi, la nation n'existe pas en réalité. Au lieu de la nation, nous sommes en présence ou bien d'un Etat étranger qui opprime cette nation ou bien d'un particulier, d'une famille, d'une caste dans le sein de la

nation même qui le font aussi. Le résultat est toujours le même : le droit de la nation à disposer d'elle-même est supprimé, sa volonté reste sans expression, sa voix est étouffée. Et puisqu'il n'y a pas de nation quand elle se trouve sous la domination étrangère, il n'y en a pas non plus quand elle est sous la domination domestique. C'est toujours le même droit qui est méconnu et violé, et la même conséquence s'en suit inévitablement.

Les faits montrent d'un côté qu'il y a des nations qui n'ont pas leurs Etats, leurs gouvernements nationaux, c'est-à-dire les gouvernements desquels sont exclus les éléments n'appartenant pas aux nations respectives, et de l'autre côté qu'il y a des nations qui débarrassées des gouvernants étrangers se trouvent pourtant sous une autorité qui n'est pas fondée sur leur libre consentement. Elles sont, pour ainsi dire, à moitié libres, car leur droit de disposer d'elles-mêmes ne trouve son application que par rapport aux autres nations, mais non dans leur propre sein. Comme un tout et seulement dans les rapports avec leurs semblables, elles sont libres et indépendantes, car aucune autre nation ne domine sur elles. Mais par rapport à elles-mêmes, elles ne sont pas libres, car si aucune nation ne domine sur elles, elles pourtant ne se gouvernent pas par elles-mêmes. En un mot, il y a des nations qui, juridiquement parlant, n'existent pas parce que leur droit

à disposer d'elles-mêmes est violé soit par les Etats étrangers, soit par leurs propres membres.

Du fait qu'il y a des Etats qui ne sont pas des nations, et des nations qui ne sont pas des Etats, on peut conclure logiquement que la Société des Nations proprement dite ne peut exister réellement. En effet, on ne peut concevoir l'existence d'un composé sans celle des composants, par conséquent on ne peut concevoir ni la Société des Nations sans l'existence des nations. Cette conclusion est confirmée par l'examen et l'observation des faits. Mais il existe aussi une autre conclusion qui peut être tirée de l'observation des faits dans le passé et dans le présent. Les éléments véritables de la Société des Nations proprement dite n'existent pas. C'est un fait incontestable. Mais si ces éléments ne sont pas formés, ils sont en train d'être formés. Nous avons déjà fait voir la tendance nettement marquée du nationalisme qui veut que chaque nation soit un Etat. C'est la constitution des Etats nationaux, ou, si l'on peut dire, c'est la nationalisation des Etats. En d'autres termes, c'est la pénétration toujours plus forte et plus accentuée du droit des nations à disposer d'elles-mêmes dans la sphère extérieure de son application.

Mais à côté de la tendance qui consiste en ce que chaque nation soit un Etat, l'observation des faits nous montre aussi celle consistant en ce que chaque Etat soit une nation. C'est la constitution des gou-

vernements populaires, c'est la démocratisation des Etats. En d'autres termes, c'est la pénétration toujours plus forte et plus accentuée du droit des nations à disposer d'elles-mêmes dans la sphère intérieure de son application. Etant les manifestations d'un même droit seulement dans les différents domaines, ces deux tendances, la nationalisation et la démocratisation des Etats, confirmées par les faits loin d'être contradictoires sont en vérité parallèles. Leur origine est la même : il faut que la volonté des gouvernés soit le fondement de l'autorité qui règle les rapports sociaux. Etant de la même origine, leur développement a été parallèle, ce que prouve suffisamment l'histoire. La démocratisation des Etats — l'application du droit des nations à disposer d'elles-mêmes dans la politique intérieure — a supprimé l'ancien régime sous lequel a régné le bon plaisir des princes. La nationalisation des Etats — l'application de ce droit dans la politique extérieure — remplira la première condition pour la suppression de l'ancien régime dans les relations internationales. Car la réalisation de ces deux mouvements, de ces deux tendances inspirées par le même esprit aboutira à la formation des unités nécessaires pour l'existence de la Société des Nations proprement dite. Leur réalisation, ce sera la libération des nations du dehors et du dedans, ce sera leur avènement à la vie. Jusqu'à présent elles n'y sont pas toutes arrivées, mais elles

y arrivent ; elles ne sont pas constituées, mais elles se constituent. Et puisqu'il n'y a pas encore de nations, il ne peut y avoir non plus de Société des Nations proprement dite. Pour l'avoir, il faut qu'il y ait d'abord des nations.

L'analyse de l'expression la Société des Nations par rapport aux faits nous a fait voir, que la qualité qu'elle attribue à cette société ne correspond pas à la réalité. Maintenant, continuant l'analyse commencée, nous verrons dans quelle mesure le premier terme de cette expression se conforme aux faits.

L'idée de la société évoque et implique en même temps l'idée de la paix et de la sécurité. C'est tout à fait naturel, puisque la société signifie l'ordre qui suppose la paix et la sécurité, deux choses que les hommes lui demandent avant tout. Là où il n'y a pas de paix et de sécurité il ne pourrait y avoir non plus de société. Celle-ci suppose la régularité des rapports entre ses membres, régularité qui par sa notion même exige la paix et la sécurité. En admettant ce qui précède, peut-on dire que la Société des Nations existe réellement ?

Posant cette question et essayant de lui donner une réponse satisfaisante, nous faisons abstraction du résultat auquel nous sommes arrivés dans notre examen précédent et d'après lequel les nations proprement dites n'existent pas. Nous supposons pour le moment, en vue de concentrer mieux notre atten-

tion sur un point précis, que ces nations existent, que par conséquent la première condition pour avoir la Société des Nations est remplie et nous nous demandons si ces unités forment vraiment une société. Nous allons répondre à cette question en examinant de quelle manière la paix et la sécurité sont assurées et garanties dans la vie internationale. Et puisque c'est la première mission de toute société, la nature et le caractère d'une société se dégagent le mieux par les méthodes dont elle se sert pour s'en acquitter.

Tout d'abord constatons que les expressions la paix et la sécurité, si elles ne sont pas synonymes, se conditionnent mutuellement. Car l'existence de la paix signifie que la sécurité est suffisamment garantie et dans ce cas la paix apparaît comme une conséquence naturelle. Au contraire si la sécurité n'est pas garantie, on ne peut parler de la paix. L'absence ou l'insuffisance de garanties de la sécurité se manifestent par les violations du droit et de la liberté, ce qui provoque inévitablement la réaction de la part des violés. Au lieu de la paix, c'est la lutte, qui règne. La sécurité et la paix se conditionnent, c'est exact, mais il ne faut pas méconnaître que quand il s'agit de la sécurité, on pense à la sécurité des parties particulières, dont la garantie de son côté assure la paix générale. Par conséquent, nous prenons l'expression *la sécurité* dans le sens individuel, tandis que la paix dans le sens social, c'est-à-dire internationale.

La sécurité des unités internationales représente d'abord l'intérêt individuel, l'intérêt national, c'est-à-dire l'intérêt de chaque unité internationale particulière. Mais cette sécurité représente en même temps l'intérêt social, l'intérêt international, c'est-à-dire l'intérêt de la Société des Nations tout entière. Nous avons dit que l'idée de paix est inhérente à celle de la société, et que la paix apparaît comme résultant de la sécurité des membres de la société. Donc, pourqu'il y ait la paix dans le sein de la Société des Nations, il est indispensable que la sécurité de ces nations soit assurée et garantie. Et étant établi que le plus grand intérêt de la Société des Nations est en rapport étroit avec la sécurité de ses unités, cette sécurité doit être assurée par des moyens internationaux. Puisqu'il ne s'agit pas seulement de l'intérêt spécial des unités internationales particulières, mais bien de l'intérêt général de la société internationale tout entière on ne peut laisser le soin pour sa réalisation uniquement aux unités internationales. Un but commun ne doit pas être poursuivi par des moyens disparates mais par des moyens communs. Cela exige l'intérêt de la communauté, comme celui des parties.

La sécurité des unités internationales est laissée à elles-mêmes. Ce sont elles qui prennent soin de l'assurer en y jouissant de la liberté absolue. On considère cela comme l'un de leurs droits fonda-

mentaux. Toute unité internationale particulière est libre dans l'appréciation de la question, si dans un moment donné sa sécurité est menacée ou non. Libre dans l'appréciation de la menace, elle l'est aussi dans l'appréciation des moyens qu'il faut employer, en vue de l'écarter. Par conséquent un État, s'il lui convient, peut faire la guerre pour écarter une menace imminente ou seulement à venir. Et cela se comprend en l'absence d'une organisation internationale, car la défense de sa propre existence représente pour l'État comme pour l'individu à la fois le droit et le devoir primordiaux. On voit donc par là que, même rejetant la supposition de la mauvaise foi des États particuliers qui peuvent toujours invoquer la défense légitime, pour justifier en réalité une attaque contre la sécurité des autres, la paix internationale est pourtant exposée au risque d'être troublée à chaque instant. Car si la mauvaise foi est exclue, l'erreur dans l'appréciation individuelle de la situation est toujours possible.

Abandonné à lui-même, et ne pouvant s'adresser à une autorité commune pour lui demander la protection de ses droits, l'État recourt à d'autres moyens. Il entre dans des rapports plus intimes avec un ou plusieurs États dont les intérêts, au moins momentanément, ne se trouvent pas en contradiction avec les siens, et il conclut avec eux, par exemple, un traité d'alliance politique en vue de

leur défense mutuelle. En effet, ces États, dans notre exemple, mettent en commun leurs moyens individuels, pour mieux protéger leurs intérêts individuels. Rien d'autre. Mais il reste à savoir quelle est l'efficacité de ce procédé.

D'abord il faut remarquer qu'il arrive souvent, que le traité d'alliance ne s'exécute pas parce que l'une des parties contractantes, invoquant le changement survenu dans les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, refuse son exécution. C'est la théorie connue de la *clausula rebus sic stantibus*, à laquelle nous aurons l'occasion de revenir un peu plus tard. Pour l'instant il suffit d'observer que, grâce à elle, le traité d'alliance reste une lettre morte précisément dans le moment où son exécution est indispensable à l'autre partie contractante. Car pourquoi un contractant renonce-t-il au traité d'alliance ? Parce que l'exécution de celui-ci représente pour lui un grave danger. Mais cela implique naturellement, que son contractant se trouve exposé à un danger aussi grave. Précisément la situation critique de celui-ci représente le danger à cause duquel celui-là renonce au traité. Donc, par conséquent, quand la situation critique d'un contractant demande impérativement le secours immédiat, cette même situation critique est à la fois la cause ou au moins le prétexte du refus de ce secours de la part de l'autre. Voilà l'efficacité de ce moyen pour l'un des contractants !

Voyons maintenant quelle est son efficacité, en ce qui concerne l'autre. En effet, celui-ci comme celui-là a conclu le traité d'alliance parce qu'il y a vu le moyen d'assurer sa propre sécurité. Donc, si l'exécution de ce traité l'expose à un grave danger, il renonce au traité poursuivant toujours le même but : sa propre sécurité. Car, si le traité dans tous les cas et malgré tout devait être exécuté, l'autre contractant en l'exécutant agirait contrairement à ce que demande sa sécurité. On voit, par conséquent, l'insuffisance et la défectuosité de ce moyen, puisque deux choses peuvent arriver ou bien que l'un des contractants reste tout seul sans le secours prévu par le traité, ou bien que l'autre, exécutant le traité, s'expose à un grand danger. En fin de compte la sécurité de l'un comme de l'autre peut être menacée sérieusement. Cependant ce danger peut être souvent seulement un prétexte dont se sert l'un des contractants pour justifier sa renonciation au traité. En effet, toute partie contractante est libre dans l'appréciation des conséquences qui peuvent découler de l'exécution du traité comme dans celle du changement des circonstances dans lesquelles il a été conclu. Il s'ensuit donc que le champ reste ouvert à l'arbitraire et aux intérêts égoïstes. On conclut des engagements contractuels, mais en même temps on dispose d'un simple moyen pour s'en libérer.

De la constatation du fait que l'exécution du traité

d'alliance dépend de l'appréciation personnelle de chacun des alliés on peut conclure que la politique d'alliance est impuissante à assurer la sécurité des Etats particuliers, qu'elle est défectueuse et même dangereuse. Par conséquent il ne faut pas voir en celle-ci la garantie sûre de la sécurité des unités internationales particulières et encore moins la garantie de la paix internationale.

Garantir la sécurité c'est d'abord pouvoir prévenir tous les actes qui troublent cette sécurité et puis, si ces actes se sont pourtant produits, pouvoir rétablir la situation. Jusqu'à présent nous avons envisagé cette seconde partie. A cet égard, nous avons démontré que la politique d'alliance ne peut être considérée comme satisfaisante. Elle l'est encore moins pour assurer d'une manière préventive la sécurité des unités internationales. Car si elle peut y parvenir, son impuissance dans le rétablissement de la situation ne pourrait être constatée, puisque le trouble de la sécurité ne se produirait pas. Non seulement la politique d'alliance n'est pas en état de prévenir les attaques contre la sécurité des unités internationales, mais elle peut les provoquer. Les traités internationaux de ce genre se concluent sur la base du secret. Un voile de mystère enveloppe leur contenu. Et au lieu de la confiance, la méfiance et le doute s'introduisent dans les relations internationales. Tout cela, loin d'être une garantie de la sécurité, porte en soi

un germe de conflits internationaux. On voit, par conséquent, que la politique d'alliance comme moyen de la sécurité, peut aboutir à des résultats tout à fait contraires à ceux qu'on prétend atteindre.

En effet que sont ces alliances particulières ? Elles représentent en réalité des communautés partielles de la vie internationale ayant dans une certaine mesure une volonté collective. Or, cette volonté collective vient en conflit avec la volonté collective d'autres communautés partielles qui se sont formées comme hostiles les unes aux autres. De là provient une menace réelle pour la paix internationale. Par conséquent, il ne faut pas créer des communautés partielles sur la base d'hostilité, mais organiser une vaste communauté sur la base de coopération, comprenant en soi toutes les nations et pouvant seule par des moyens communs réaliser l'intérêt commun : la paix internationale.

La sécurité des unités internationales particulières ne se trouve pas assurée et garantie par la politique d'alliance, poursuivie individuellement et en vue de buts aussi individuels et égoïstes. Les considérations d'ordre général n'entrent pas en compte. On les laisse de côté et on s'occupe seulement de ses intérêts propres. On imagine qu'on peut de cette manière le mieux les garantir et les protéger. C'est une étrange illusion comme le montrent évidemment les résultats de cette politique. En effet, impuissante à

assurer la sécurité des parties particulières, la politique de l'alliance ne peut non plus assurer la paix de la communauté internationale. Car la paix n'est pas autre chose que la sécurité garantie des parties. Il existe donc un intérêt international de premier ordre à ne pas laisser la garantie de la sécurité des unités internationales à elles-mêmes. La paix du tout y étant directement en question, ce tout doit prendre part à sa garantie. Puisqu'il s'agit d'un but international, il faut le poursuivre et l'atteindre par des moyens internationaux. Par conséquent, au lieu de laisser à chaque unité internationale particulière le soin de sa sécurité, il faut organiser l'assurance mutuelle appliquée internationalement. Et en ceci consiste le premier but de la Société des Nations.

On a essayé d'assurer la sécurité et la paix par le système de la neutralisation des Etats. Comme on le sait, il existe deux sortes de neutralité : l'une ordinaire ou temporaire, l'autre extraordinaire ou perpétuelle. La première, c'est la situation de tout Etat qui ne prend pas part à la guerre existante entre deux ou plusieurs autres Etats. La seconde, c'est la situation des Etats « pour lesquels la neutralité est un état normal, permanent, et même obligatoire, car ils se sont engagés formellement à ne jamais prendre part aux hostilités, et ont reçu d'autre part l'assurance qu'on ne les forcera jamais à agir comme belligé-

nants » (1). La première a son origine dans la volonté de l'Etat et elle est conditionnée par l'existence de la guerre. La seconde est le résultat du traité conclu entre l'Etat neutralisé et plusieurs autres Etats et elle produit ses effets même en temps de paix. La première est déclarée par un Etat, si cela est conforme à ses intérêts ; la seconde est établie plutôt dans l'intérêt des autres Etats que dans celui de l'Etat neutralisé. En effet, le but poursuivi par la neutralisation des Etats a été de diminuer la possibilité des conflits armés parmi les puissances européennes et d'assurer de cette manière le maintien de la paix générale.

Ainsi, par exemple, la neutralité de la Suisse a été proclamée par le Congrès de Vienne en 1815 à la suite des violations fréquentes de sa neutralité pendant les guerres de la Révolution. On a voulu soustraire aux guerres le territoire suisse, très important au point de vue stratégique. Le même Congrès a décidé, comme une mesure préventive contre les nouvelles invasions françaises, l'union des provinces belges avec la Hollande. Mais la Révolution belge de 1830 a brisé cette union imposée et proclamé la constitution de la Belgique en Etat libre et indépendant. Bien que les circonstances soient complètement changées, la question de la protection contre

1. Pillet, *Le Droit de la guerre*, t. I. Paris, 1892, p. 302.

les invasions provenant de la France est venue pour-
tant à l'ordre du jour. Seulement, au lieu de la bar-
rière territoriale on a dressé une barrière morale :
l'état de choses créé fut accepté, mais le nouveau
royaume de la Belgique a été proclamé perpétuelle-
ment neutre. Les cinq puissances européennes
(l'Autriche, l'Angleterre, la France, la Prusse, la Rus-
sie) se sont obligées à respecter la neutralité ainsi
proclamée et en même temps à la faire respecter.

Pendant longtemps, jusqu'en 1914, la neutralité
de la Belgique fut respectée. La guerre de 1870, entre
la France et la Prusse, l'avait exposée, il est vrai, à
une situation dangereuse. Mais pourtant elle est
sortie saine et sauve de cette épreuve. Cependant
son sort a été tout à fait différent en 1914.

L'un des garants de la neutralité belge a préparé
avec méthode et exécuté, par conséquent, avec pré-
méditation la violation de celle-ci guidé uniquement
par des intérêts stratégiques. Dans l'accomplisse-
ment de ce crime, il avait comme complice une autre
puissance, aussi garante de la neutralité belge.
L'Allemagne, comme principal coupable, et l'Autriche-
Hongrie, comme complice, ont ruiné par cet acte
les fondements mêmes du droit international actuel.
Car avec la théorie, d'après laquelle, les traités ne
sont que « des chiffons de papier », il ne pourrait y
avoir de stabilité et confiance réciproque dans les
relations internationales.

L'impression provoquée dans le monde par cet acte de l'Allemagne lui fut si défavorable qu'elle se vit contrainte d'expliquer et de justifier ses procédés d'autant plus qu'elle n'avait pas atteint son but. En effet, les juristes allemands ont dépensé beaucoup de subtilité juridique pour prouver non seulement l'innocence de l'Allemagne, mais même la culpabilité de la Belgique. L'examen de tout ce qu'on a dit en vue de justifier la violation de la neutralité belge est plus que suffisant pour être l'objet d'une étude spéciale. Nous n'allons dire que quelques mots des deux « pièces justificatives » concernant la théorie d'après laquelle la nécessité ne connaît pas de loi et la clause *rebus sic stantibus*.

C'est le chancelier d'Empire qui a invoqué, le premier, la dite théorie dans son exposé fait au Reichstag, le 4 août 1914. Pour justifier la violation de la neutralité de la Belgique, il prétendait qu'ils étaient « forcés de passer outre aux protestations justifiées du gouvernement luxembourgeois et du gouvernement belge », forcés par une attaque française qui n'existait que dans leur imagination. Mais laissons de côté la question de l'exactitude des faits allégués. Voyons en quoi consiste en général l'état de nécessité au point de vue juridique. « L'état de nécessité est caractérisé par l'existence d'un conflit qui s'établit entre la protection d'un intérêt personnel et le respect du droit d'autrui », dit M. Ch. de Vis-

schier (1). Le même auteur, dans son étude substantielle de laquelle nous tirons cette définition, a démontré que la théorie de nécessité, qui n'a qu'une valeur relative dans son propre domaine, « se ramène à une idée extrêmement simple et fort ancienne : l'affirmation du droit, dit inhérent, pour chaque Etat de poursuivre par tous les moyens la réalisation de ses fins particulières » (2). C'est l'application et le prolongement du droit absolu et fondamental de conservation des Etats, c'est le conflit entre le point de vue juridique et le point de vue politique. Les gouvernants n'ayant en vue que l'intérêt de leur propre Etat, ou pour mieux dire ce qu'ils considèrent comme tel, ne veulent savoir aucun obstacle à sa réalisation : on ne recule devant aucun acte qui peut conduire au but.

La théorie de nécessité a pour but de fournir la justification juridique de la conduite de l'Etat, qui place ses intérêts au-dessus des droits des autres. Mais cela est en contradiction directe avec l'esprit et la mission du droit international. Nous avons mentionné que le droit international a pour but de concilier la liberté de chaque Etat avec la liberté de tous, d'organiser l'union harmonique entre la liberté et l'ordre. Pour l'exécuter, le droit international se base

1. *Les Lois de la guerre et la théorie de la nécessité*. Paris, 1917, p. 17.

2. *Op. cit.*, p. 23.

non sur la domination des Etats particuliers mais sur la société internationale. Le principe de celle-ci est l'égalité juridique de tous les membres internationaux. Donc, on ne peut pas mettre les droits des uns au-dessus de ceux des autres. En effet, si l'on admettait la théorie de nécessité, ce serait laisser le champ libre aux instincts égoïstes parce que chaque Etat décide en pleine liberté s'il se trouve en état de nécessité ou non. Et jusqu'à quel point on peut y arriver, l'exemple de l'Allemagne nous le montre très bien. La théorie de nécessité s'efforce, d'ailleurs vainement, de donner une apparence juridique à une pratique qui contredit le droit.

Cependant M. Rivier, dans ses *Principes du droit des gens*, expose l'opinion contraire : « Lorsqu'un conflit s'élève entre le droit de conservation d'un Etat et le devoir qu'a cet Etat de respecter le droit d'un autre, le droit de conservation prime ce devoir. *Primum vivere* (1). C'est élever à la hauteur d'un droit la pratique internationale qui est non seulement la négation du droit international, mais en même temps des intérêts bien conçus de tous. C'est la confusion des points de vue politique et juridique. Car, « en réalité une condition essentielle fait défaut ici, condition dont la présence suffirait à transformer ce qui n'est qu'une revendication d'ordre politique

1. *Op. cit.*, t. I., p. 297.

en un droit incontestable : le caractère injuste de l'agression qui permettrait à l'Etat menacé de se réclamer du droit de la légitime défense » (1). Par conséquent, tout le conflit entre le droit de conservation de l'Etat et le devoir de celui-ci de respecter le droit d'autrui ne représente pas toujours le caractère de la défense légitime. Il faut qu'il existe une attaque contraire au droit. Dans l'absence de celle-ci, l'Etat est obligé de respecter le droit des autres. Autrement, on arrive à ce qu'au nom de la défense légitime, qui suppose une attaque devant être repoussée, on exerce une attaque contre les autres. C'est ce qu'a fait l'Allemagne en 1914 en violant la neutralité de la Belgique.

En réalité, la création de la neutralité belge a été l'œuvre commune ayant pour but d'assurer les intérêts communs. En agissant ainsi on a tenu compte des intérêts particuliers des Etats de manière que l'œuvre commune, basée sur l'entente commune, a représenté leur conciliation. Par conséquent, un Etat qui s'est obligé à respecter et à faire respecter l'état de choses créé dans l'intérêt de tous, n'est pas autorisé à poursuivre ses intérêts propres contraires à la réalisation du but commun. Il ne peut légitimement mettre ses intérêts au-dessus des intérêts communs qui renferment une part légitime de ceux-là.

1. de Visscher, *op. cit.*, p. 26.

C'est contraire à la collaboration des Etats qui sert de fondement au droit international.

Les juristes allemands, pour accomplir leur tâche pénible, ont invoqué aussi la clause *rebus sic stantibus*. Depuis la conclusion du traité, par lequel la neutralité de la Belgique a été proclamée, les circonstances sont changées radicalement, les rapports des puissances en Europe sont tout à fait différents et par conséquent le dit traité a perdu sa raison d'être. Pour le moment, nous admettons que cette clause est parfaitement exacte et qu'un traité perd sa force obligatoire dès qu'un changement essentiel est survenu dans les circonstances dans lesquelles il a été conclu. Nous allons voir maintenant si ce changement s'est produit vraiment en ce qui concerne la neutralité de la Belgique.

La neutralité belge avait été proclamée parce qu'on y voyait une barrière contre des invasions françaises. Depuis lors, les circonstances sont changées. Tout le monde savait bien que la France républicaine n'envisageait aucun plan de conquête. De ce côté de la barrière il n'y avait de menace ni pour la neutralité belge, ni pour la paix européenne. Mais quelle était la situation de l'autre côté de la barrière ? Toute différente : un Empire qui ne se contentait plus de l'Alsace-Lorraine conquise, mais visait d'autres conquêtes. Vraiment le changement de circonstances s'est produit : ce n'est plus de la France que

les invasions peuvent venir, c'est de l'Allemagne. Mais la barrière qui devait servir contre les invasions françaises, pourquoi ne pourrait-elle pas servir contre les invasions allemandes ? Les circonstances sont changées, mais leur changement en aucune façon n'a diminué la valeur obligatoire du traité de la neutralité belge. Le but de son établissement a été la garantie de la sécurité et de la paix de l'Europe. D'abord, elle était dirigée contre la France, ensuite elle l'est contre l'Allemagne, suivant l'origine du danger. Cela dépend des circonstances. Mais son but et partant sa raison d'être reste toujours le même : la sécurité et la paix européennes. Peu importe pour la validité du traité contre quel Etat se produisent ses effets dans un moment donné. Ce n'est que dans le cas où le changement de circonstances affecte son but qu'on pourrait invoquer la clause *rebus sic stantibus*. Autrement ce n'est qu'une vaine tentative pour justifier juridiquement une conduite antijuridique. C'est précisément ce que font les juristes allemands.

Le système de neutralisation ne pouvait atteindre son but. Tout d'abord, il ne pouvait servir efficacement comme moyen préventif de la sécurité, et puis comme moyen répressif il était d'une efficacité lente et longue. Rien d'étonnant, par conséquent, que la Belgique, la plus intéressée dans cette affaire, désire se libérer de sa neutralité perpétuelle. Sans doute,

comme le constate M. Morand, « la neutralisation perpétuelle, par ce fait qu'elle est une mesure d'intérêt général, suppose que les Etats ont réussi déjà à se dégager de préoccupations exclusivement égoïstes, qu'un certain sentiment de solidarité s'est fait jour, et qu'ils comprennent qu'il est telles circonstances où il leur est possible, d'une façon détournée et par des concessions réciproques mieux que par une recherche directe, d'assurer la satisfaction de leurs intérêts particuliers. Elle implique donc un état de civilisation assez avancé ; aussi ne pouvait-elle être imaginée qu'à une époque relativement récente » (1). Mais pourtant le sentiment de solidarité succombe en pratique devant les sentiments égoïstes. Ainsi, par exemple, l'Allemagne ne tenait pas compte de la solidarité et des intérêts communs du moment où elle croyait que la neutralité belge, comme « mesure d'intérêt général », représentait un obstacle à ses intérêts particuliers. Le plus qu'elle ait essayé de faire, c'est de donner à son action une justification juridique forcée et c'est vraiment une trop pauvre satisfaction pour la solidarité internationale.

Par un autre exemple nous verrons aussi qu'on peut toujours équivoquer en ce qui concerne l'obligation acceptée vis-à-vis d'un Etat neutralisé. Il s'agit

1. *Les Origines de la neutralité perpétuelle*. Paris, 1894, p. 4.

de l'Angleterre et de sa conduite à l'égard de la neutralité du Luxembourg.

La neutralité du Luxembourg a été établie par le traité signé à Londres le 11 mai 1867, par l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Prusse et la Russie et placée sous la garantie collective de ces puissances. Or, le 14 juillet de la même année, fut déposée, à la Chambre des Communes, l'interpellation sur la nature et l'étendue des obligations acceptées par ce traité, de la part de la Grande-Bretagne.

Dans sa réponse à cette interpellation, Lord Stanley a essayé de diminuer l'obligation acceptée, donnant une interprétation spéciale au mot « collective ». « Cela signifie, disait-il, que dans le cas de violation de la neutralité, toutes les puissances pourront être appelées à donner leur action collective, mais que pas une de ces puissances ne peut être mise en demeure d'agir seule ou séparément. C'est là un cas, s'il est permis de s'exprimer ainsi, de responsabilité limitée... »

Cette théorie, créée *ad hoc* et inspirée par le point de vue politique, ne peut être admise. Elle a tous les défauts des théories pareilles : elle est partiiale, mal fondée, ayant pour but de protéger les intérêts égoïstes d'un Etat. En effet, elle enlève tout sens et toute efficacité à la garantie établie. Car il suffit que l'un des garants viole la neutralité du Luxembourg, pour que tous les autres soient libérés de leurs engage-

ments. La défaillance de l'un serait la libération des autres, puisque l'entente unanime, nécessaire pour l'action commune, ne serait plus possible. Par conséquent, la garantie ne pourrait produire son effet précisément dans le cas en vue duquel elle a été réellement établie. Mais en supposant même que la violation de la neutralité ne provienne d'aucun de ses garants, leur entente, quoiqu'elle soit possible, ne serait pas indispensable pour l'exécution du traité. Raisonner autrement, ce serait, comme dit très bien M. Nys, « confondre l'unanimité et la communauté d'action, aboutir à déclarer que l'épithète « collective » était destructive de la garantie elle-même » (1). Ce ne serait pas, comme dit Lord Stanley, « un cas de responsabilité limitée » mais un cas d'irresponsabilité absolue. On voit par là que la théorie anglaise n'avait d'autre but que de laisser les mains de la Grande-Bretagne libres malgré les engagements acceptés.

De ce qui précède on peut conclure que le système de neutralisation n'a pas répondu à sa mission. Il n'était pas en état d'assurer la sécurité des pays neutralisés, et partant de garantir la paix de l'Eu-

1. *Notes sur la neutralité*, dans *R. D. J.*, t. III (2^e série), p. 42 ; V. aussi Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 364 ; Calvo, *le Droit international théorique et pratique*, t. IV, p. 499 ; Milovanovitch, *les Traités de garantie au XIX^e siècle*. Paris 1888, p. 56 ; Bluntschli, *le Droit international codifié*. Paris 1895, p. 253.

rope. Sans doute, la neutralité de la Suisse est restée inviolée, mais tout simplement parce que l'état-major allemand, pour des raisons stratégiques, a préféré le passage à travers la Belgique à celui du territoire suisse. Donc, on ne peut y voir le mérite de la neutralité perpétuelle.

Il y a des auteurs qui proposent l'élargissement du système de neutralisation de manière à ce qu'il devienne du statut spécial des Etats particuliers le statut général de tous les Etats. Mais, on fait ici une confusion au point de vue juridique. La neutralité perpétuelle, pour avoir un caractère un peu plus sérieux, doit être garantie par certaines puissances. Il en est généralement ainsi. La neutralité de la Suisse, de la Belgique et du Luxembourg est garantie, c'est-à-dire les puissances signataires se sont obligées à respecter et à faire respecter les neutralités établies. Ce n'est que la neutralité du Congo qui fait exception, vu que les puissances signataires de l'acte final de la conférence de Berlin du 26 février 1885 se sont obligées à la respecter mais pas à la faire respecter. Or, il est juridiquement impossible de généraliser le système de la neutralité perpétuelle garantie, qui seule entre ici en question. Un Etat neutre à titre permanent ne peut, à cause de sa situation spéciale, contracter des engagements dont l'exécution pourrait l'amener en guerre. Par conséquent, il ne peut être le garant de la neutralité per-

pétuelle d'un autre Etat. Ainsi, par exemple, la Belgique ne pouvait s'engager, en 1867, à faire respecter mais seulement à respecter la neutralité du Luxembourg. Si l'on généralisait donc le système de neutralisation, il ne pourrait y avoir de garants, parce que aucun Etat, étant perpétuellement neutre, ne pourrait accepter l'obligation de garantir la neutralité des autres. Et étant donné que la théorie de la neutralité perpétuelle n'admet pas la réciprocité de l'obligation de garantie, le système général de neutralisation n'est pas juridiquement possible. Il reste, en vue de garantir la sécurité de chacun et la paix de tous, à employer d'autres moyens pour introduire le droit dans les relations internationales. On a essayé de le faire moyennant l'arbitrage, dont nous examinerons brièvement le rôle et l'importance.

Les causes nombreuses, dont la classification ne peut être simplifiée au point de les réduire toutes à une catégorie, font naître des différends et des conflits entre les unités internationales. Pour les résoudre, on a employé la force comme moyen principal, en s'entr'égorgeant réciproquement. « Depuis l'origine des temps, dit M. Michel Revon, l'humanité se suicide. C'est sa manière de comprendre le bonheur » (1). Pourtant bien que la force ait joué le rôle principal, il faut dire, en l'honneur de l'humanité, que de tout

1. *L'Arbitrage international*. Paris, 1892, p. 4.

temps ont existé, dans son sein, des aspirations vers les solutions pacifiques des différends internationaux. « Il y a, disait déjà Cicéron, deux manières de terminer une dispute : la discussion et la violence. La dernière manière est tout simplement celle des bêtes sauvages, la première est propre aux êtres de raison ». Et si la violence était le procédé principal pour la solution des différends internationaux, elle n'était pas pourtant le seul : la discussion n'en était pas complètement et toujours exclue. Comme le constate M. Kamarowsky, l'auteur de l'ouvrage connu *le Tribunal international* : « C'est de la plus haute antiquité, lorsque l'Etat commençait à peine de se former, que nous pouvons suivre la pratique de l'arbitrage, qui est la première, mais complète manifestation de l'idée d'un tribunal international... » (1)

Cependant, l'arbitrage n'est pas le seul moyen pacifique pour la solution des différends internationaux. Il y en a d'autres qui peuvent amener une solution amicale, dissiper et résoudre un litige sans faire appel à la force. Dans cette catégorie se rangent : les négociations diplomatiques, la médiation, les conférences de différentes sortes, les commissions internationales d'enquête. Mais si l'arbitrage n'est pas le seul, il est le plus important des moyens pacifiques employés jusqu'à présent pour résoudre les

1. *Op. cit.*, p. 112.

conflits entre les Etats. Précisément à cause de cette importance spéciale de l'arbitrage nous nous en occuperons, laissant de côté les autres moyens pacifiques. D'ailleurs, les conclusions sur l'arbitrage valent aussi et à plus forte raison pour ceux-ci.

Mais d'abord qu'est-ce que l'arbitrage ? C'est le procédé par lequel deux Etats, se trouvant en désaccord, soumettent à un tiers leur différend pour le résoudre. C'est, comme dit M. Mérignhac, « la juridiction organisée par les intéressés eux-mêmes » (1). Donc, c'est le même procédé qui se trouve aussi à la disposition des simples particuliers à l'intérieur d'un Etat. Car ceux-ci, au lieu de s'adresser au tribunal pour la solution de leur différend, peuvent le résoudre eux-mêmes en désignant, par l'entente, un arbitre ayant mission de dire où se trouve le droit.

L'arbitrage a fait dans les temps modernes un progrès réel et incontestable. Il est devenu plus fréquent et plus général, et ses résultats plus appréciables. Après avoir fait cette reconnaissance, due à la vérité, nous passons à l'examen de l'arbitrage en lui-même comme institution destinée à la solution pacifique des conflits internationaux.

Pour cela occupons-nous d'abord de l'objet de l'arbitrage, c'est-à-dire des conflits susceptibles d'être

1. *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*. Paris, 1895, p. 7.

portés devant les arbitres. La convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux déclare l'arbitrage « comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges », mais seulement quand il s'agit des questions « d'interprétation ou d'application des conventions internationales » (art. 16). On réserve les questions qui touchent l'honneur de l'Etat ou bien la dignité nationale. « Il n'est guère admissible, dit M. Geffcken, qu'un Etat soumette à un arbitrage les questions concernant sa puissance et son honneur. L'arbitrage n'est applicable que dans les cas où les prétentions contradictoires peuvent être formulées juridiquement, et ces cas sont de beaucoup les moins importants » (1). On fait donc la distinction entre les différends d'ordre politique et ceux d'ordre juridique, en prétendant que les arbitres ne sont compétents que pour ces derniers. Mais, comme dit M. Merignhac « la distinction entre les différends politiques et juridiques sera souvent bien malaisée à établir, et voilà pourquoi les auteurs se bornent en général à l'exposer, sans pouvoir, et pour cause, dire exactement où commence et où finit le différend politique » (2). On parvient de cette manière à mettre de côté précisément les questions qui par

1. Geffcken, sur Hefter, *op. cit.*, § 108. note 3.

2. *Le traité d'arbitrage franco-anglais du 14 octobre 1903*, dans *R. G. D. I.*, 1903, p. 803.

leur nature sont susceptibles de conduire à la guerre. Et puisque les expressions « l'honneur », « la dignité », etc., sont d'une interprétation très large, le domaine de l'arbitrage en est trop étroit. En faisant abstraction de toute autre chose, déjà par cette qualité, l'arbitrage apparaît comme un moyen insuffisant pour la solution des conflits internationaux et conséquemment comme une institution impuissante à assurer la paix internationale.

Sans doute, quelquefois, dans des cas isolés, l'arbitrage peut servir, comme l'histoire le montre, d'expédient réussissant à amener un résultat favorable. Mais cela ne suffit pas pour garantir la sécurité et assurer la paix. Comme dit très bien M. Seebohm : « Une planche peut être, dans un naufrage, un bienfait de la providence pour le marin ; mais il ne s'ensuit pas qu'elle soit pour lui un moyen habituel de navigation » (1). Il lui faut pour cela quelque chose de plus commode, de plus perfectionné et de plus sûr. On peut dire la même chose quant à l'arbitrage. En estimant justement les services rendus par lui, on ne peut ne pas constater, qu'il ne représente pas une protection suffisante pour la paix internationale.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'arbitrage, il dépend de la volonté des parties, de leur

1. *De la réforme du droit des gens*. Paris, 1873, p. 179.

libre appréciation de la nature du litige. Toujours libres de déclarer que la cause en litige touche à leur honneur ou à leurs intérêts vitaux, elles sont en état d'écarter l'emploi de l'arbitrage. Il n'y a personne qui pourrait leur démontrer que ni leur honneur ni leurs intérêts vitaux ne sont atteints en réalité d'aucune manière. En effet l'arbitrage est purement facultatif. Ce sont les parties qui concluent le compromis en vertu duquel le litige est porté devant les arbitres et ce sont toujours elles qui choisissent ceux-ci, « conséquemment tenus en quelque sorte en suspicion de partialité plus ou moins accusée » (1). Il est vrai que les Conventions de La Haye ont institué une Cour permanente d'arbitrage, qui n'est ni cour ni permanente qu'en apparence. En effet, les parties ne sont pas obligées à s'y adresser : « La Cour permanente est compétente pour les cas d'arbitrage, à moins qu'il n'y ait entente entre les parties pour l'établissement d'une juridiction spéciale » (art. 21, conv. de 1899 ; art. 42 conv. de 1907). Par conséquent, les parties intéressées sont libres, après comme avant les conventions de La Haye, dans le choix des arbitres. Elles peuvent les prendre sur la liste des juges, dressée d'une manière spéciale — à ce que se réduit en somme la dite Cour — ou les chercher ailleurs. On procède, dans cette matière, comme s'il ne s'agissait que de

1. Seebohm, *op. cit.*, p. 174.

l'intérêt individuel des Etats particuliers et non de l'intérêt général, du maintien de la paix. L'individualisme, déjà constaté dans les relations internationales, se manifeste aussi dans l'emploi de l'arbitrage. Le point de vue individuel, particulariste, l'emporte sur le point de vue social, international. Or, il est nécessaire d'éviter la prépondérance soit de l'un, soit de l'autre de ces points de vue, de réaliser leur conciliation, qui peut le mieux garantir l'intérêt individuel et l'intérêt général, et en vue de cela, d'organiser internationalement les institutions internationales qui sont en état d'assurer, d'une façon normale, la sécurité et la paix en faisant triompher le droit sur la force. Par conséquent pas d'arbitres choisis par les parties, mais l'autorité commune provenant de la société internationale tout entière au nom de laquelle des arrêts obligatoires seront prononcés d'après les lois établies d'avance et statuant pour l'avenir.

On reproche encore à l'arbitrage que ses arrêts ne disposent pas de sanctions nécessaires. Réellement, leur exécution dépend de la bonne volonté des parties, de leur intention de tenir leur parole. Tout se ramène à une question de morale et d'honnêteté. Sans doute, l'Etat, qui refuserait d'exécuter la sentence arbitrale, court le risque d'acquérir une mauvaise réputation. Mais, pourtant, il est libre d'apprécier s'il y plus d'inconvénients au point de

vue de ses intérêts, dans le refus ou dans l'exécution. Par conséquent il est libre d'accepter ou d'exécuter le jugement des arbitres aussi bien qu'il l'est quant à la soumission du litige à l'arbitrage. Cependant, puisque le défaut de sanction n'est pas une qualité spécifique de l'arbitrage, mais en même temps du droit international actuel en général, nous laissons cette question pour la reprendre quand nous aurons parlé de ce dernier.

IV

Les moyens employés pour garantir la sécurité et assurer la paix ne sont pas en état de réaliser leur but. Il y en a même qui ont abouti au résultat contraire. Le défaut fondamental de ces procédés consiste en ce qu'on veut atteindre un but double en partant d'un point de vue unilatéral. On a négligé l'intérêt général, poursuivant l'intérêt particulier. Et le résultat final, ce n'est pas seulement l'absence de la paix internationale, mais aussi l'impuissance d'assurer la sécurité des unités internationales. Précisément, comme nous l'avons mentionné déjà, si l'on avait été à même d'organiser la sécurité des parties, la paix du tout en serait sortie comme une conséquence naturelle. Mais si la méthode était mauvaise, elle est pourtant, au cours des temps,

devenue moins mauvaise et de cette manière elle s'est rapprochée de la bonne. Le point de vue général, international a commencé à apparaître et à produire ses effets. Un acheminement lent mais pourtant constant vers la conciliation de l'intérêt particulier avec l'intérêt général et par conséquent vers l'emploi des moyens plus rationnels et plus appropriés à les satisfaire, on peut le constater.

Dans cet ordre d'idées il faut signaler surtout les conférences de La Haye « dont l'originalité, comme le constate très justement M. Renault, a été de s'occuper des intérêts généraux des nations, sans y avoir été amenées par une lutte (1) ». Mais tout ce qu'on fait en ce sens dans la société internationale est encore toujours trop loin de ce qui a lieu dans une société nationale particulière. La différence est si grande, qu'on pourrait en tirer la conclusion que la *Société* des Nations proprement dite n'existe pas réellement. En effet, ce qui caractérise une société, c'est la coopération de ses membres. Or, nous avons vu que cette coopération n'existe pas dans la société internationale, précisément dans le point essentiel pour toute société, à savoir en ce qui concerne la sécurité et la paix, ou bien si elle existe son organisation est tout à fait rudimentaire. Cependant, le fait important à noter, fait provenant de notre exa-

1. *L'Œuvre de La Haye*. Paris, 1908, p. 5.

men précédent, c'est que si cette organisation de la coopération n'est pas formée, elle est en train de se former. Par conséquent, nous arrivons pour le premier terme de l'expression *la Société des Nations* à la même conclusion à laquelle nous sommes arrivés pour le second. L'un et l'autre, c'est-à-dire l'essence et la qualité, se trouvent dans l'état du devenir. En effet, à côté de la pénétration toujours plus forte et plus accentuée du droit des nations à disposer d'elles-mêmes dans le domaine extérieur comme dans le domaine intérieur de son application, on peut constater aussi la même pénétration de l'esprit international entre les peuples. A côté de la tendance vers la formation des nations, l'observation des faits nous montre aussi la tendance vers celle de la Société des Nations. D'une part la nationalisation, de l'autre l'internationalisation, et ces deux mouvements, étant la manifestation d'un même principe seulement dans des domaines différents, loin d'être contraires, se complètent réciproquement de même que l'individualisation et la socialisation des individus. Peu à peu on commence à comprendre qu'en dehors des sociétés nationales, il existe une société internationale dont les premières sont membres. Le plus grand intérêt des nations pour former leur société apparaît de plus en plus évident et son influence sur les relations internationales de plus en plus forte. Car, si la sécurité est la première préoccupation de toute

nation, le seul moyen sûr et efficace de l'assurer c'est la Société des Nations. « De même, dit M. Durkheim, que les conflits privés ne peuvent être contenus que par l'action régulatrice de la société qui enveloppe les individus, les conflits inter-sociaux ne peuvent être contenus que par l'action régulatrice d'une société qui comprenne en son sein toutes les autres. La seule puissance qui puisse servir de modérateur à l'égoïsme individuel est celle du groupe ; la seule qui puisse servir de modérateur à l'égoïsme des groupes est celle d'un autre groupe qui les embrasse » (1). Donc, si l'on veut éviter les conflits entre les nations qui sont actuellement inévitables, on est obligé de vouloir une Société des Nations. Celle-ci, à proprement parler, n'a pas existé réellement, car son « action régulatrice » pour la solution des conflits dans son sein, si elle existait, ce n'était que dans une mesure minime. Au lieu « de l'action régulatrice de la société », c'est la force individuelle des nations particulières qui a réglé leurs conflits. La société internationale actuelle n'a ni le signe extérieur, ni la forme juridique. Elle est plutôt une société de fait, qu'une société de droit. Elle se trouve dans une phase transitoire : ses relations, sorties de l'anarchie pure, ne sont pas encore entrées dans l'état de la réglementation juridique. En un mot, la

1. *Op. cit.*, p. 455.

M. Ilitch

Société des Nations proprement dite n'est pas née, mais elle naît.

Il ressort de notre exposé précédent que tout se trouve dans l'état du devenir : les nations, la Société des Nations, et par conséquent le droit international aussi. En même temps que se forment les nations, ces « grandes solidarités », comme dit Renan, se forme et se fortifie entre elles une solidarité plus grande, qui enveloppe toutes les autres en une vaste communauté, dont la plus haute forme est la Société des Nations.

Mais cette communauté internationale en quoi consiste-t-elle ?

M. Pillet ne partage pas l'opinion de Martens (1), Fiore (2), Leseur (3), Nippold (4), et d'autres d'après laquelle il s'agit ici de la communauté des intérêts. D'après lui (5), c'est la communauté des fonctions, qui se manifeste dans le fait que tous les souverains ont à remplir vis-à-vis des sujets certains devoirs provenant de la notion de l'Etat et identiques chez tous les peuples civilisés. Ils sont obligés de les exécuter à l'extérieur aussi bien qu'à l'intérieur. Or, la

1. *Traité de droit international public*, t. I, p. 266.

2. *Nouveau droit international public*, t. I, p. 145.

3. *Introduction à un cours de droit international*. Paris, p. 79.

4. *Die Fortbildung des Verfahrens in völkerechtlichen Streitigkeiten*, p. 46, 59, 63, 135.

5. *Le Droit international public*, dans *R. G. D. I.*, t. I, 1894, p. 4 et 5.

première fonction des Etats est d'assurer la sécurité du dedans et du dehors. C'est une vérité incontestable. Mais il ne s'ensuit pas que l'identité des fonctions soit la base de la communauté internationale. Elle ne l'est que si elle correspond à la communauté des intérêts. Car l'identité des fonctions ne signifie pas par elle-même celle des intérêts, comme l'absence de l'identité des fonctions ne signifie pas celle de l'identité des intérêts. Les organes de l'organisme humain exercent des fonctions différentes, mais ils sont pourtant solidaires, et la cause de leur solidarité se trouve précisément dans la diversité de leurs fonctions. Le même fait on le constate dans toute société, sortie du stadium primitif, dans laquelle la division du travail s'exerce plus ou moins. En effet, depuis qu'il y a des Etats, il existe l'identité de leurs fonctions. Et si l'identité des fonctions était vraiment la base de la communauté internationale, il faudrait alors que la communauté internationale existât depuis qu'existent des Etats. Or, l'histoire nous montre le contraire. L'antiquité ne connaissait pas l'idée de la communauté internationale et ce n'est qu'au moyen âge que celle-ci apparut et commença à se préciser, c'est-à-dire au moment où les relations entre les Etats sont devenues plus fréquentes et plus régulières. La conséquence naturelle de l'existence de ces relations est le fait que les Etats sont devenus dépen-

dants les uns des autres, ils ne suffisaient plus à eux-mêmes et le maintien de leurs relations réciproques représentait leur intérêt commun. M. Pillet lui-même dans sa remarquable étude, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, qualifie l'Etat comme « sujet des intérêts communs » de la société internationale (1). Avec le temps, les rapports des Etats sont devenus plus intensifs, et partant leur intérêt commun pour le maintien de ces rapports plus grand. Le raffermissement de la communauté internationale a marché parallèlement avec celui de la solidarité des intérêts communs des Etats. On voit par ce qui précède, d'une part, qu'il n'y avait pas de communauté internationale bien que l'identité des fonctions ait existé, donc celle-ci n'est pas la base de celle-là, et d'autre part, que le commencement de la communauté internationale apparaissait en même temps que la conscience de l'intérêt des Etats pour le maintien des rapports réciproques, donc la solidarité des intérêts est la base de la communauté internationale. Quand nous disons la solidarité des intérêts, nous entendons par là non seulement les intérêts d'une seule catégorie, si grands soient-ils, mais les intérêts de toutes les catégories : moraux, intellectuels, économiques, etc.

On peut encore remarquer que l'identité des fonc-

1. *Op. cit.* Paris, 1899, p. 21.

tions des Etats aboutissait aux conflits internationaux et qu'ainsi elle était contraire à la communauté internationale. Tous les « souverains », précisément parce qu'ils ont voulu exercer la même fonction à leur point de vue particulier, se sont battus et se battent réciproquement. Pour écarter ces conflits, il est nécessaire que la même fonction ne s'exerce point à tant de points de vue particuliers, mais à un point de vue général et international. Et le jour où cette nécessité, encore vague et incertaine, est apparue, ce jour-là les premiers essais de l'organisation internationale ont été faits. Et au fur et à mesure que cette nécessité, et la conscience de cette nécessité sont devenues plus fortes, la communauté internationale s'est développée et perfectionnée.

En réalité, on peut constater dans la société internationale deux sortes de solidarité : la solidarité mécanique et la solidarité organique, dont parle M. Durkheim dans son beau livre, déjà cité, *De la division du travail social*. Autrement sans cette solidarité, il ne pourrait y avoir de société, parce que « la société ne peut exister si les parties n'en sont solidaires » (1). D'abord, les nations sont solidaires car elles ont les mêmes besoins communs qu'elles ne peuvent satisfaire que par des moyens communs. C'est la solidarité mécanique ou bien la solidarité

1. Durkheim, *op. cit.*, p. 449.

par similitude. Toutes les nations ont besoin de la sécurité. Voilà donc un besoin commun qui ne peut pas être satisfait par des moyens individuels des nations particulières, comme le prouvent le passé et le présent. Pour réussir, des moyens communs sont nécessaires. Puis les nations sont solidaires, car elles ne peuvent se suffire à elles-mêmes, elles sont obligées d'échanger mutuellement des services : elles donnent ce dont elles disposent, pour avoir ce qui leur manque. Et cet échange de services est possible parce que les nations sont munies de facultés différentes pour satisfaire leurs besoins. C'est la solidarité organique, la solidarité par la division du travail, ou comme dit M. Gide, « la solidarité par dissemblance ».

La conscience de la première solidarité devient chaque jour plus forte chez les nations. Elle se manifeste, comme nous l'avons vu, dans le fait qu'on commence à employer les moyens communs pour la satisfaction des besoins communs, à s'occuper non seulement des intérêts particuliers mais aussi des intérêts généraux. On aperçoit que la sécurité des parties et la paix du tout ne peuvent être séparées l'une de l'autre, et qu'il ne faut pas les réaliser par des moyens disparates mais par des moyens coordonnés. La seconde solidarité se développe aussi ; les faits incontestables le démontrent. En effet, la vie des nations, morale, intellectuelle, économique,

est devenue internationale. Les rapports entre elles sont plus différents et plus nombreux. Les nations peuvent toujours moins se suffire à elles-mêmes, en devenant toujours plus dépendantes les unes des autres, et partant toujours plus solidaires. Cette interdépendance des nations, cette nécessité pour elles d'entretenir des rapports et d'échanger des services, donnent tous les jours une valeur plus grande au besoin de la réglementation de ces rapports, elles la font toujours plus pressante et plus urgente. La coopération de fait doit se transformer en coopération consciente, réglée et organisée. Il faut coordonner les forces et les intérêts particuliers, et « le facteur qui institue la coordination dans la société n'est autre que le droit » (1).

Dans quelle mesure le droit international accomplit cette mission ? C'est la seconde partie de notre étude qui répondra à cette question.

1. Korkounov, *Cours de la théorie générale du Droit*. Paris, p. 351.

SECONDE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Objections générales contre le droit international

I

De tout temps le droit international a été l'objet de critiques sévères et de railleries légères. Ainsi, par exemple, M. Dicey se moque du professeur du droit international parce que celui-ci est « habitué à l'enseignement du droit qui n'est pas du droit », et qu'il est « accoutumé à expliquer ces règles de morale politique qui sont improprement appelées droit international » (1). Il l'est surtout aujourd'hui quand on parle de sa faillite dans la guerre mondiale. Mais il nous semble, qu'il faudrait prouver et démontrer,

1. *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*. Paris, 1902, p. 20.

avant de parler de la faillite du droit international, que c'est lui qui a régné dans les relations internationales et que son règne a échoué. Or, ce n'est pas le droit international qui a régné dans la vie internationale, mais la politique ayant comme but des intérêts égoïstes et comme moyen la force. Et si l'on veut et si l'on peut parler de la faillite « ce n'est pas à propos du droit international, mais bien plutôt à propos de la politique européenne, de la diplomatie » (1).

On connaît les objections générales dirigées contre le droit international non seulement par les juristes de métier, mais aussi par les laïques dans la science juridique : il n'y a ni de législateur, ni de juge, ni de gendarme. Les uns comme les autres formulent ces objections en comparant le droit international et le droit qui existe aujourd'hui à l'intérieur des Etats particuliers. On voit qu'il y existe trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire, et on constate de l'autre côté que ces trois pouvoirs n'existent point dans les relations entre les nations. D'où on conclut qu'il y a un droit interne dont le domaine comprend les rapports existant parmi les membres d'un même Etat, et qu'il n'y a pas de droit international dont le domaine devrait comprendre les rapports existant entre les divers Etats. Par conséquent ce qu'on appelle ordinairement le droit international n'est

1. Alvarez, *la Grande Guerre européenne et la neutralité du Chili*. Paris, 1915, p. 50.

en réalité aucun droit, mais une espèce de morale, une moralité internationale (1).

Nous allons examiner ces objections pour voir si elles sont bien fondées et quelle valeur il faut leur attribuer. Nous allons voir si c'est vraiment « agir à la légère et commettre une grave erreur » (2), comme dit M. Bluntschli, lorsqu'on dit que puisqu'il n'y a pas de pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire, il n'y a pas de droit international.

La première objection concerne le fait qu'il n'y a entre les Etats aucun pouvoir commun et supérieur à ceux-ci, qui aurait pour mission d'exprimer la loi générale, de limiter les droits et de fixer les devoirs, en un mot de formuler le droit. Sans doute, il y a certaines coutumes, certaines conventions qui ont pour but de régler les rapports entre les Etats, mais cela ne suffit pas pour qu'on puisse parler du droit international ; on ne peut de l'existence de celles-là conclure à l'existence de celui-ci. Voici leur raisonnement : « pas de *loi* internationale régissant les droits et les devoirs respectifs des Etats : pas de *code* international : donc pas de droit » (3).

Tout d'abord il faut distinguer deux choses : la constatation des faits d'un côté, la conclusion qu'on en tire de l'autre. En ce qui concerne la constatation

1. Acollas, *Introduction à l'étude du droit*. Paris, 1885, p. 10.

2. Bluntschli, *op. cit.*, p. 2.

3. Bonfils, *op. cit.*, p. 11.

des faits, elle est incontestablement exacte. Vraiment il n'y a pas de législateur international chargé de faire des lois internationales. Mais peut-on admettre la conclusion qu'on en tire ordinairement à savoir qu'il n'y a pas de droit international parce qu'il n'y a pas de législateur international, ni de lois internationales ?

Sans doute, la loi est la source du droit, la forme sous laquelle il se manifeste. Mais si la loi est la source du droit elle n'en est pas la seule ; la coutume l'est aussi. Par conséquent du fait qu'il n'existe pas de lois internationales promulguées par une autorité suprême il n'est pas permis de conclure qu'il n'y a pas de droit international. Faire cela, c'est confondre le droit avec la loi qui n'est qu'une des formes sous lesquelles il se manifeste. « La loi édictée par une autorité supérieure, dit M. Neumann, est loin d'être la source unique du droit, et comme telle ne doit pas être confondue avec lui » (1). En effet, la loi déclare le droit, mais elle ne le crée pas ; elle « est au droit ce que la parole est à la pensée » (2).

Si l'on consulte l'histoire on constate qu'avant les lois écrites on a passé par la période où le droit s'est exprimé et s'est élaboré sous forme de coutumes.

1. *Eléments du droit des gens moderne européen*. Paris, 1886, p. 6 ; V. Bluntschli, *op. cit.*, p. 3.

2. Alcorta, *Cours de droit international public*. t. I, Paris, 1887, p. 26 ; V. aussi Léroy-Beaulieu, *l'Etat moderne et ses fonctions*. Paris, 1890, p. 109.

On ne peut pas dire que dans ce temps-là il n'y avait pas de droit parce qu'il n'y avait pas de lois. Le droit a existé, seulement il avait une autre forme et non pas celle de la loi écrite. Le droit constitutionnel anglais est même aujourd'hui coutumier. Veut-on en conclure que l'Angleterre est dépourvue du droit constitutionnel ?

Puis il faut faire encore une remarque très importante pour la matière dont nous nous occupons. En effet, si la loi, comme manifestation du droit, a obtenu une prépondérance incontestée et incontestable à l'intérieur des Etats, elle n'exclut pourtant pas les autres formes sous lesquelles le droit se manifeste. Venue plus tard elle n'a pas supprimé la coutume, qui garde encore toujours sa place. Enfin il faut tenir compte aussi de ce que celui qui fait la loi, le législateur, ne la fait pas arbitrairement. Bien au contraire, il doit agir prenant en considération les besoins sociaux. En d'autres termes le législateur n'invente pas, il découvre ; il ne crée pas, il constate les lois qui sont le produit inévitable de la vie sociale. « La notion de droit en effet, dit M. Michoud, n'est nullement identique à la notion de loi publiée par les organes de l'Etat..... l'idée de droit est indépendante de l'idée d'Etat, elle lui est antérieure et supérieure » (1).

1. Michoud, *la Théorie de la personnalité morale et son application au droit français*. Paris, t. II, 1909, p. 57 et s.

Par conséquent, ce qu'on peut conclure de l'absence du législateur dans la vie internationale, ce n'est pas l'inexistence du droit international, puisque le droit en général ne dépend pas de l'existence d'un législateur, mais seulement son imperfection, son manque de précision. Ce défaut-là peut s'expliquer d'ailleurs au point de vue historique. Comme nous l'avons dit déjà, le droit international est d'origine récente et en le comparant, par exemple, avec le droit privé il doit montrer des signes d'infériorité. Mais constatant cette infériorité, il ne faut point perdre de vue, que le droit privé lui aussi a passé par la même phase dans le cours de son développement historique. Et de même qu'il a atteint, de nos jours, un degré supérieur de perfection, le droit international montre aussi la tendance au développement dans le même sens. Comme preuve, on peut citer surtout les conférences de La Haye de 1899 et de 1907 qui ont légiféré sur certaines matières déterminées. Donc, si le droit international n'est pas précis, il se précise; s'il n'est pas parfait, il se perfectionne.

La deuxième objection concerne le fait, qu'il n'y a entre les Etats aucun pouvoir commun et supérieur à ceux-ci, qui aurait pour mission de rendre la justice, de régler les différends internationaux, en un mot d'appliquer le droit. D'où on tire la conclusion, que le droit international n'existe pas, parce qu'il ne

dispose d'aucune efficacité. Voici leur raisonnement : pas de *juge*, pas de *tribunal*, donc pas de *droit*.

La constatation des faits est exacte, de même que celle des faits qui concernent la première objection. Mais la conclusion qu'on en tire a-t-elle une valeur plus grande que la première, ou bien vaut-elle autant qu'elle ? Est-ce qu'on peut, vraiment, rendre l'existence du droit dépendante de celles des juges et des tribunaux permanents ? Nous allons le voir.

En effet, quelle est la mission du juge ? Il est chargé d'appliquer le droit dans un cas spécial. On voit, par conséquent, que le droit est préexistant, antérieur au juge. Ce n'est pas lui qui le crée ; il l'applique seulement. Or, pour qu'il puisse être appliqué, il faut forcément que le droit existe d'abord indépendamment des juges et des tribunaux. L'application du droit ce n'est pas la création du droit et si le droit ne peut pas être appliqué cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas en réalité, parce que s'il n'existait pas réellement il ne pourrait être question de son application. Cela démontre seulement que les moyens dont on dispose pour assurer l'application du droit international ne sont pas suffisants et que celui-ci, à cause de cela, est peu efficace. Mais de l'insuffisance de l'efficacité on ne peut pas conclure à l'inexistence du droit international. Faire cela, c'est confondre le droit avec sa garantie. Or, l'existence du droit est indépendante de ses garanties. Comme dit M. Alcor,

ta : « la garantie n'engendre pas le droit ; *elle le suppose*, mais elle ne le crée pas » (1).

En outre il importe de constater le fait que le droit, à l'intérieur d'un pays, trouve son application en dehors des juges et sans leur intervention. Si cela peut se faire, c'est parce que le droit existe indépendamment des juges et des tribunaux qui peuvent éventuellement, mais qui ne doivent pas nécessairement y intervenir pour assurer son application. Il n'est pas admissible, par conséquent, de faire d'une éventualité la règle et en s'y appuyant d'affirmer que le droit international n'existe pas, parce qu'il n'y a pas de juges et de tribunaux internationaux. En effet, si à l'intérieur des Etats le droit s'applique et se réalise sans l'intervention judiciaire, la même chose se passe dans les relations internationales. Malgré l'absence des juges et des tribunaux dans les rapports existant entre les Etats, les règles du droit international y trouvent parfois leur application. On peut conclure, donc, avec M. Holtzendorff, que « l'existence de droits et de devoirs positifs est indépendante d'une organisation judiciaire armée de pouvoirs et de moyens d'exécution dont l'action s'étendrait sur toute la surface du globe... La notion du caractère positif ne dépend, en aucun cas, de l'éventualité d'une intervention de la part d'institutions

1. *Op. cit.*, p. 43.

judiciaires permanentes, dont la compétence serait déterminée pour chaque espèce » (1).

Si l'on consulte l'histoire, on constate que le droit privé a passé aussi par la période où il n'y avait pas de juges et de tribunaux permanents. Mais on n'en conclut pas, et avec raison, que dans ce temps-là il n'y avait pas de droit. Par conséquent, de même qu'on ne conclut pas de l'absence de tribunaux permanents et de l'existence de moyens judiciaires defectueux à l'inexistence du droit à l'intérieur d'un pays, mais on explique cela comme une phase de son développement historique, de même on ne peut pas conclure de l'absence des juges et des tribunaux internationaux à l'inexistence du droit international. Il faut raisonner de la même manière soit qu'il s'agisse du droit international, soit qu'il s'agisse du droit privé, et considérer cela, dans le premier cas aussi bien que dans le deuxième, comme une phase du développement historique. Cela, d'autant plus, que le droit international montre vraiment la tendance à se développer dans ce sens.

Constatons, comme preuve, d'abord le fait que certaines règles du droit international trouvent leur application dans les procès civils et criminels devant les tribunaux des pays civilisés. Puis, les tribunaux de prises maritimes qui, sans doute, par leur

1. *Introduction au droit des gens*, 1889. Hambourg, p. 25.

caractère, représentent les juridictions nationales, rendent leurs décisions conformément aux règles du droit international. Enfin, les arbitres en rendant leurs sentences, qui se multiplient constamment, doivent s'inspirer eux aussi, des principes du droit international. Comme dit M. Mérignhac : « L'arbitrage est une création du droit des gens ; le contrat de compromis qui institue les arbitres, constitue un contrat de droit international ; il paraît par suite bien difficile, lorsque l'on constate l'existence de l'effet, de ne pas consacrer en même temps celle de sa cause » (1).

En un mot, les juges et les tribunaux permanents n'existent pas dans la vie internationale. Mais ce qu'on peut conclure de leur inexistence, ce n'est pas l'inexistence du droit international, mais seulement son imperfection, l'insuffisance de son efficacité, ce qui peut, comme nous l'avons vu, s'expliquer parfaitement par l'histoire.

La troisième objection concerne le fait qu'il n'y a entre les Etats aucun pouvoir commun et supérieur à ceux-ci, qui aurait pour mission de faire exécuter les décisions rendues, de jouer le rôle de gendarme dans les relations internationales, en un mot de faire respecter le droit international. D'où on tire la conclusion que le droit international n'existe pas, parce

1. *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*. Paris, 1895, p. 5.

que son application n'est assurée par aucune force de contrainte. Voici leur raisonnement : pas de *contrainte*, pas de *sanctions*, donc pas de *droit*.

Dans ce cas, de même que dans les deux premiers, la constatation des faits est exacte. Vraiment, il n'y a au-dessus des Etats aucune force collective destinée à veiller à l'exécution des règles du droit international. Mais peut-on, en vertu de cela, conclure qu'il n'y a pas de droit international ? Est-il admissible de faire dépendre l'existence du droit international de celle de ses sanctions ?

Tout d'abord il faut remarquer que si le droit international n'est pas armé de sanctions sous forme d'une force collective coercitive, il dispose pourtant des sanctions morales. Elles sont peu efficaces, c'est vrai, mais elles existent réellement. Chaque Etat, plus ou moins, règle son action de telle manière qu'il ne provoque pas la réprobation et la condamnation de la part des autres. On tient compte de l'opinion publique, et cela d'autant plus que sa puissance et son influence sont plus grandes à l'intérieur même de l'Etat. Après avoir fait cette remarque, nous pouvons passer maintenant à la question des sanctions sous forme de la contrainte matérielle, car c'est à de telles sanctions qu'on pense quand on dit qu'elles n'existent pas dans le droit international.

La manière de raisonner dont on se sert en faisant cette troisième objection a le même défaut que celle

des deux premières objections. On part d'une affirmation, qu'on n'essaie même pas de démontrer, et en vertu de laquelle on tire des conclusions, qui, au point de vue logique, peuvent être tout à fait exactes, mais dont l'exactitude réelle dépend du point de départ du raisonnement. Il est incontestable que, s'il n'y a pas de droit sans lois, sans tribunaux, sans sanctions, il ne peut y avoir non plus de droit international qui est dénué de tout cela. Mais précisément ce qu'il faut démontrer, c'est que l'existence du droit dépend de celle des lois, des tribunaux et des sanctions. Ce n'est qu'après avoir préalablement fourni telle preuve qu'on puisse dire que puisque tout droit doit être formulé dans les lois, appliqué devant les tribunaux et assuré par les sanctions, le droit international n'est aucun droit parce qu'il n'y a ni de lois internationales, ni de tribunaux internationaux, ni de sanctions internationales. Au lieu de procéder de cette manière — la seule correcte — on se dispense de toute démonstration en raisonnant par analogie, en comparant le droit privé actuel et le droit international, en ne prenant en considération que les manifestations et les signes extérieurs du droit, et non pas son essence même.

L'un de ces signes est la possibilité d'imposer la réalisation du droit par la contrainte. Mais si elle l'est, elle n'en est ni unique, ni essentielle. Autrement

si un droit, en l'absence de la force matérielle ne pouvait être réalisé par la contrainte, il s'ensuivrait qu'il n'existe pas réellement. « Si l'existence des droits, dit M. Carnazza-Amari, dépendait des moyens que l'on a pour les assurer, on tomberait dans une contradiction évidente ; ce qui serait droit aujourd'hui cesserait de l'être demain parce que la force qui le protégeait n'existerait plus » (1). Par conséquent on aboutirait à ce résultat : si la force disparaît, le droit disparaît aussi. On pourrait dire donc, que c'est la force qui est principale, tandis que le droit est secondaire ; que celui-ci est l'accessoire de celle-là et non inversement. Or, la force si elle n'est pas mise au service du droit, n'est pas autre chose que la pure violence. Elle peut être l'un des moyens de la réalisation du droit, mais si elle fait défaut, cela signifie que le droit est dépourvu d'une de ses garanties mais pas de son existence. Raisonner autrement « ce serait confondre la forme avec la substance, le moyen accidentel de réalisation avec la chose qu'il faut accomplir » (2). En effet, pour qu'il puisse être exécuté, il est nécessaire que le droit existe avant d'être mis à exécution. On confond ici, comme dans les premières objections, les qualités du droit international avec son existence. Cependant

1. *Op. cit.*, t. 1, p. 125.

2. Carnazza-Amari, *op. cit.*, p. 126.

comme dit M. Rolin Jacquemyns : « Le plus ou moins d'efficacité du droit, la nature et la qualité de sa sanction, et l'existence du droit sont des questions distinctes » (1).

Pour prouver la fausseté du point de vue d'après lequel l'absence des sanctions signifie l'inexistence du droit international, il faudrait voir à quelles conséquences on aboutirait si on l'appliquait aux autres branches du droit. En effet, si le manque de sanctions entraîne l'inexistence du droit international, il faudrait tirer la même conclusion quant au droit constitutionnel dont toutes les règles ne sont pas munies de sanctions. Cependant l'existence de celui-ci est généralement admise ; on ne la discute pas. En outre, comme le constate M. Kaltenborn (2), on arrive aussi dans le domaine du droit interne que certains droits demeurent irréalisables, faute de possibilité d'appliquer les sanctions. Par exemple, le criminel s'est enfui et on n'est pas en état de lui infliger la condamnation. On pourrait ajouter dans cet ordre d'idées, que si le criminel subit enfin le châtiment, c'est souvent grâce à l'extradition par laquelle il est livré à l'Etat dont il est ressortissant. Laissant de côté la question, si l'extradition représente pour les Etats une obligation proprement dite

1 *De l'étude du droit international et de la législation comparée* dans *R. D. I.*, t. I, p. 233.

2. *Op. cit.*, p. 314.

ou bien simplement un devoir moral, on peut constater l'existence des traités relatifs à l'extradition qui en font pour les contractants une obligation formelle. Ainsi le droit international prête ses bons-offices au droit interne pour que celui-ci puisse appliquer ses sanctions. Cela étant donné, il semble donc singulier de ne pas reconnaître l'existence du droit international. Celui-ci ne dispose pas de sanction, mais cela veut dire qu'il est un droit imparfait, et non qu'il n'existe point. Il lui manque le pouvoir de contrainte, « qui parfait sans doute le droit, mais qui n'appartient nullement à son essence » (1). En effet « une sanction suppose une autorité supérieure munie de la force nécessaire pour restaurer le droit violé et rétablir l'ordre juridique compromis » (2). Mais avant d'être violé, le droit doit exister, avant d'être compromis, l'ordre juridique doit être établi. Il est impossible de violer et de compromettre ce qui n'existe pas en réalité. La sanction est le moyen d'assurer l'application du droit, mais celui-ci existe en dehors des sanctions et très souvent s'applique sans aucune intervention de celles-ci.

Cependant M. Ernest Roguin croit que l'existence du droit est conditionnée par celle des sanctions. Il dit : « Une règle juridique, si elle mérite cette qua-

1. De Naumann, *op. cit.*, p. 7.

2. Chrétien, *op. cit.*, p. 4.

lification, est forcément accompagnée d'une sanction donnant ouverture à coercition contre le sujet passif récalcitrant. Autrement, la norme n'appartiendrait pas au domaine du droit » (1). Par conséquent l'existence des sanctions est le critérium infailible dont on peut se servir pour savoir si l'on est en présence d'une règle juridique ou d'une règle d'autres catégories. La sanction apparaît donc comme la caractéristique essentielle du droit ; sans elle il n'existe pas. De plus, d'après l'opinion de M. Roguin, cette sanction doit être d'une nature spéciale, parce qu'elle « pour qu'il y ait droit, doit être susceptible de s'imposer par la force, et la force brutale » (2). Mais qu'est-ce que la sanction ? C'est, dit M. Roguin, « la conséquence attachée sur la terre par le législateur à l'inobservation du droit », c'est « la conséquence obligatoire et terrestre de l'inobservation du devoir que la loi implique » (3).

Il nous semble qu'il s'ensuit des paroles mêmes de M. Roguin, que le droit existe indépendamment des sanctions et qu'il se contredit lui-même quand il affirme le contraire. Car, d'après sa propre définition, la sanction est la conséquence attachée à l'inobservation du droit. Or, comme nous l'avons fait remarquer déjà, pour qu'on puisse parler de l'inobserva-

1. *La Règle de droit* Lausanne, 1889, p. 101.

2. *Op. cit.*, p. 65.

3. *Op. cit.*, p. 64 et 65.

tion du droit et des conséquences qu'on lui attache, il faut que le droit existe antérieurement. Comment pourrait-il être inobservé, s'il n'existait point ? Puis, si l'on accepte l'opinion de M. Roguin, nous ne serions avertis de l'existence du droit que par son inobservation. Cependant, comme dit M. Alvarez, « la caractéristique des règles juridiques n'est pas qu'elles soient toujours observées, mais qu'elles soient considérées comme obligatoires » (1). Et si ce caractère obligatoire du droit peut s'affirmer par la contrainte matérielle, il ne faut pas oublier que celle-ci même agit beaucoup plus psychologiquement que matériellement et qu'il y a aussi d'autres motifs purement psychologiques qui peuvent déterminer les individus à l'observation du droit (2).

II

Nous sommes loin de nier la grande importance de la question sur l'organisation des sanctions matérielles dans le droit international. Elle s'impose actuellement plus que jamais si l'on veut assurer un peu plus le règne du droit dans les relations internationales (3). Nous ne nous contentons pas de châti-

1. *Op. cit.*, p. 90.

2. Comp. Jellinek, *l'Etat moderne et son droit*, t. I, p. 504.

3. Voir Jacques Dumas, *les Sanctions de l'arbitrage international*. Paris 1905 ; A. Weiss, *le Droit international d'hier et de de-*

ments infligés, au cours de l'histoire, à ceux qui violent le droit des autres pour mieux satisfaire leurs intérêts égoïstes. Nous sommes d'accord avec M. Pradier Fodéré : « cette justice lente est à peine une justice, cette sanction inévitable mais reculée dans le lointain des âges est à peine une sanction. Elle peut être une consolation mélancolique pour les âmes résignées qui laissent à l'avenir le soin de venger le présent, mais elles ne donnent pas satisfaction aux spectateurs ou aux victimes des injustices actuelles (1). Il faut quelque chose de plus près, de plus sûr et de plus réel. Mais si les sanctions présentant ces qualités-là n'existent pas dès maintenant, cela n'empêche pas qu'il y ait le droit international. Il ne faut donc pas tomber dans l'erreur et confondre l'imperfection du droit international au point de vue de l'application avec son inexistence et la garantie du droit avec la contrainte matérielle. Comme tout droit en général, le droit international lui aussi a sa propre existence indépendante de celle de la contrainte quelle qu'elle soit. « Certes, comme dit M. Pillet, la force est très utile, elle garantit et régularise l'application du droit, mais elle n'est pas le

main, dans *la Paix par le droit*, 1916, p. 65; Mulhaud, *Du Droit de la force à la force du droit*. Genève, 1915, p. 108 s.; Tschéou-Wei, *Essai sur l'organisation juridique de la société internationale*, 1917, p. 74, 141 et s.; Nippold, *Die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkrieg*. Zurich, 1917, p. 60 et 146.

1. *Traité de droit international public*, Paris, t. I, p. 771.

droit lui-même et ne lui donne pas son autorité » (1). D'après M. Duguit, l'organisation de la contrainte « donnera une plus grande force à la règle du droit ; elle pourra même en assurer d'une manière certaine le respect ; elle ne créera pas cette règle de droit » (2). Elle existe avant d'être formulée par le législateur, appliquée par le juge et assurée par le gendarme, car elle provient de la vie sociale même existant soit entre les individus, soit entre les nations. Affirmer le contraire, ce serait rendre le droit dépendant de l'Etat. Dans ce cas si le droit est vraiment la création de l'Etat comment soumettre celui-ci à celui-là ? Quant au droit international, il ne serait que le droit public extérieur des Etats. Au contraire, si l'on admet que le droit provient de la vie sociale même, on peut comprendre facilement la limitation juridique de l'Etat et concevoir l'existence d'un droit international du moment qu'il y a entre les nations la vie sociale. En effet, le droit international ne peut ne pas exister dès que les relations internationales de viennent un peu plus régulières.

« On pourrait contester avec succès, dit très justement M. Holtzendorff, l'existence dans la vie internationale d'un droit et de règles de droit, qui sont cependant à notre époque au fond de la conscience

1. *Le Droit de la guerre*. Paris 1892, t. I, p. 11.

2. *L'Etat*, t. I. Paris 1901, p. 114. Voir aussi Kaltenborn, *op. cit.*, p. 309 ; Kamarowsky, *op. cit.*, p. 13 ; Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 21.

de l'humanité, si l'on parvenait à démontrer ou bien qu'il est possible d'isoler complètement les Etats civilisés, ou bien que chaque Etat a la mission d'imposer sa volonté propre comme une loi universelle devant laquelle les autres Etats n'ont qu'à s'incliner » (1). C'est précisément ce qu'il est impossible de démontrer. D'un côté le développement progressif de l'humanité rend impossible l'isolement des Etats. Ils peuvent se suffire toujours moins à eux-mêmes ; ils doivent toujours de plus en plus compter les uns sur les autres. D'où la conscience se fait jour qu'ils doivent se considérer non comme des tous qui ne reconnaissent personne au-dessus d'eux, mais comme membres de l'humanité qui est la plus haute forme de la société humaine. D'un autre côté le même développement exclut la domination d'un seul Etat, et l'essai de ce genre, dernier par le temps et premier par l'envergure, a complètement échoué en pratique. En un mot ni l'isolement complet, ni la domination absolue ne sont possibles aujourd'hui dans la vie internationale. Tous les deux sont également contraires au droit international. Il reste donc le maintien des rapports entre les unités internationales. Et c'est ce qu'on fait en réalité : au lieu de l'isolement, des relations, au lieu de la domination, la collaboration. Mais il faut constater en même temps que si

1. *Op. cit.*, p. 19.

cette collaboration existe, elle est peu avancée et mal organisée. Par conséquent le droit international, qui a pour mission de la régler, l'est aussi. Mais celui-ci existe pourtant, autrement on aboutirait à la conclusion que les Etats se trouvent dans l'état de nature ce qui est, malgré toute l'imperfection du droit international, contraire aux faits réels.

De ce court exposé il s'ensuit que les objections formulées contre le droit international ne parviennent pas à démontrer son inexistence. Elles mettent seulement en relief l'imperfection de celui-ci ; elles font voir seulement qu'il n'est pas assez développé pour pouvoir représenter un droit parfait dont l'application serait assurée par des sanctions. Cela s'explique facilement par sa naissance récente, par sa jeunesse. Comme dit très bien M. Despagnet : « Tout ce qu'on peut conclure de l'absence dans le droit international des éléments qu'offre d'ordinaire le droit interne, c'est qu'il est insuffisamment précisé, faute de formule législative, et d'une application douteuse et peu efficace, faute d'autorité judiciaire et de sanction suffisamment assurée. Mais c'est là une situation dans laquelle s'est trouvé le droit interne à ses débuts et qui accuse un défaut de développement, non une inexistence absolue » (1).

Le droit international, en le comparant avec le

1. *Op. cit.*, p. 44.

droit interne, n'est pas suffisamment développé. C'est un fait incontestable. Mais il est aussi incontestable que s'il n'est pas développé, il se développe. Son contenu se précise trouvant toujours une formule plus vaste et plus complète. Son appareil de défense et de protection se perfectionne constamment. Le droit international est le résultat de l'évolution générale de l'humanité et ce qui est à souhaiter c'est que, s'il ne peut pas la dépasser, il ne serait pas au moins beaucoup en retard vis-à-vis d'elle.

Toutes ces objections faites contre le droit international concernent plutôt les signes extérieurs de celui-ci que son contenu. Inexacte en soi cette critique ne nous satisfait pas aussi par sa méthode. A cause de cela nous allons essayer de faire la critique du droit international en examinant son contenu, ses principes mêmes. Bien entendu, nous ne nous proposons pas d'examiner tous ses principes, mais seulement ceux qui sont nécessaires pour créer une opinion nette sur le sujet discuté. Entreprenant cette critique, nous faisons abstraction des objections précédentes et nous portons toute notre attention sur l'essence même du droit international. En d'autres termes nous prenons lesdites objections non seulement comme mal fondées, mais comme impossibles à être formulées en général. Car nous supposons dans notre examen ultérieur, qu'il existe un pouvoir législatif international qui a formulé le contenu du

droit international, aussi bien qu'un pouvoir judiciaire et exécutif qui donnent des garanties sûres que celui-là ne demeurera point une lettre morte mais qu'il sera strictement appliqué en pratique. Et nous allons voir si l'on peut formuler des objections et lesquelles contre ce contenu ainsi précisé et garanti. Nous allons voir si le droit international actuel, même parfaitement armé, satisfait la conscience moderne et correspond aux nécessités de la vie internationale d'aujourd'hui ou bien s'il représente, à ce point de vue aussi, un droit imparfait.

CHAPITRE II

La guerre et le droit international

I

Si la paix a ses amis ardents, la guerre a aussi les siens. Ceux-ci se trouvent non seulement dans les rangs des soldats de métier, mais aussi dans ceux des écrivains et des philosophes. On ne peut ne pas citer tout d'abord comme exemple Joseph de Maistre, qui manifeste une adoration profonde pour la guerre, pour cette « grande loi de la destruction violente des êtres vivants » (1). Il découvre le caractère divin de la guerre. « La guerre, dit-il, est divine en elle-même, puisque c'est une loi du monde... Elle est divine dans l'attrait inexplicable qui nous y porte. Elle est divine dans ses résultats qui échappent absolument aux spéculations de la raison humaine » (2).

La manière de raisonner de ce philosophe n'était

1. *Les Soirées de Saint-Petersbourg*. Lyon, 1842, t. II, p. 32.

2. *Op. cit.*, p. 33, 34, 35.

pas du tout nouvelle — même pour son temps, — ni « inexplicable ». En effet, on se sert d'elle toutes les fois qu'on se trouve en présence de choses « inexplicables », de choses qui « échappent absolument aux spéculations de la raison humaine ». La guerre que la raison répugne à expliquer et à admettre, appartient par là même à la catégorie des choses surhumaines : elle est divine, parce que la question, pourquoi les êtres humains se heurtent les uns contre les autres, pourquoi ils s'égorgent mutuellement et ils versent leur sang, reste sans réponse.

Joseph-Pierre Proudhon, père de l'anarchisme, se vante dans son livre connu, *La guerre et la paix*, d'avoir « rétabli la guerre dans son antique prestige » (1). Pour lui, aussi bien que pour Joseph de Maistre « la guerre est divine, c'est-à-dire primordiale, essentielle à la vie, à la production même de l'homme et de la société » (2). Elle est, ajoute-t-il, « la plus puissante révélation de l'idéal, comme de la religion et du droit ». Et, transporté par son enthousiasme vis-à-vis de la guerre, exalté par la divinité de celle-ci, il voit dans le champ de bataille « la véritable assise des peuples » (3).

Etant divine, la guerre est par là même de « la haute moralité », comme dit Proudhon (4). En effet,

1. *Op., cit.* Paris, 1861, t. I, p. 7.

2. *Op., cit.*, t. I, p. 25.

3. *Op., cit.*, t. I, p. 352.

4. *Op., cit.*, t. I, p. 28.

comment pourrait-il se faire qu'une chose, divine par son essence même, soit en même temps immorale ? Loin de là, la guerre, d'après ses apologistes, est l'école véritable de la morale. « La guerre, dit le maréchal de Moltke, dans sa fameuse lettre adressée à Bluntschli, est une institution de Dieu, un principe d'ordre dans le monde. Sans la guerre, le monde tomberait en pourriture et se perdrait dans le matérialisme ». Proudhon, lui aussi, signale la valeur morale de la guerre, car par elle, dit-il, « les mœurs se retrempent, les nations se régénèrent, les Etats s'équilibrent, le progrès se poursuit, la justice établit son empire, la liberté trouve ses garanties (1).

Mais si la guerre est vraiment une école de morale, une conclusion s'impose, c'est qu'il importe d'y aller le plus souvent possible pour apprendre ce que l'on y enseigne. Et puis, comme le remarque justement M. Novicow, si la guerre moralise les hommes, les pays les plus pacifiques, par exemple, la Belgique et la Suisse, seraient nécessairement les plus démoralisés (2). Sans doute pendant la guerre, les bonnes qualités des citoyens d'un Etat se manifestent largement, leurs sacrifices pour la cause commune atteignent le maximum. Ils sacrifient sur son autel leurs biens, leurs vies, leur bonheur. Mais les mauvaises qualités se développent et se renforcent, en même

1. *Op., cit.*, t. I, p. 26.

2. *La Politique internationale*. Paris, 1886, p. 387.

temps, beaucoup plus librement. En outre, ce n'est pas la guerre seule qui donne l'occasion aux manifestations des sentiments généreux et de l'esprit de sacrifice pour les autres. Toutes les calamités sociales le font aussi. Et pourtant on s'est efforcé de tout temps à prévenir ces malheurs et à écarter ou au moins à diminuer leurs fâcheux effets. Enfin, les affaires humaines sont si mal arrangées qu'à chaque pas on a des occasions innombrables de manifester ses sentiments de solidarité envers son prochain. Pour cela, la guerre n'est ni nécessaire, ni utile.

En effet, si la guerre représente le bien au point de vue moral, pourquoi ne la pratiquerait-on pas à l'intérieur d'un pays sinon entre les villages, ou entre les villes, au moins entre les provinces ? Cependant, nous ne voulons pas dire que la guerre n'ait pas fait de grandes choses dans le passé et qu'elle n'en fait pas même dans le présent ; nous ne pouvons ni ne voulons nier que la guerre n'ait été l'instrument de la civilisation. Nous constatons seulement combien cette civilisation est peu civilisatrice quand elle se sert de tels instruments. Et loin d'être enthousiasmé de la guerre, et d'y voir « le signe de notre grandeur (1) » nous la considérons, au contraire, comme un mal, comme un mal aujourd'hui encore nécessaire si l'on veut, mais toujours comme un mal.

1. Proudhon, *op. cit.*, p. 39.

On a essayé de justifier la guerre en disant, qu'elle est un moyen de défense, quelque chose de semblable au droit de la légitime défense des individus ; mais s'il y a des défenseurs, c'est parce qu'il y avait d'abord des agresseurs, étant donné que les premiers ne pourraient exister sans les seconds. C'est-à-dire, la guerre ne peut être pour les deux adversaires la forme de la défense légitime, et, cependant, il s'agit ici d'apprécier la guerre non par rapport à telle ou telle partie en particulier, mais de l'apprécier en soi et en général.

On a voulu aussi donner à la guerre, comme à un des phénomènes sociaux, une explication scientifique, en n'y voyant que la lutte pour la vie, cruelle et impitoyable, mais utile au progrès. Car la guerre exerce une sélection : les capables pour la vie, c'est-à-dire ceux qui sont les plus forts, triomphent ; les incapables, c'est-à-dire ceux qui sont faibles, disparaissent. C'est une loi inévitable, contre laquelle sont vaines et impuissantes toutes les protestations et supplications des âmes sentimentales. On peut respecter leurs sentiments généreux, mais on ne peut approuver leurs opinions erronées.

C'est un fait incontestable qu'entre les sociétés humaines, aussi bien qu'entre les hommes eux-mêmes, existe une lutte incessante, mais est-ce aussi un fait incontestable que cette lutte doive revêtir la forme acharnée et sanglante qu'est la guerre ? Prou-

dhon dit : « La guerre a pour elle le fait, c'est-à-dire une possession de six mille ans (1) ». Mais, il existe de même un autre fait, qui a aussi une possession de six mille ans, c'est l'évolution. Tout évolue dans le cours des temps, et la guerre ne peut se soustraire à cette loi. Si elle a existé dans le passé, cela ne signifie pas qu'elle durera toujours, telle qu'elle est, dans l'avenir. En réalité, on peut constater que la guerre a évolué au cours des temps. Notons, comme le fait le plus important dans ce sens, qu'elle n'a plus comme autrefois pour but l'extermination de l'ennemi, mais seulement sa soumission. Cependant, ce qui importe ici, ce n'est pas de donner des pronostics sur la durée éternelle de la guerre, ou sur son éventuelle disparition, mais de prendre une position nette à son égard comme à l'égard d'un phénomène social. Si elle représente le bien, défendons son principe, réclamons son application et même son extension. Mais si elle représente le mal, encourageons tous les efforts qui ont pour but de la rendre plus rare et de la faire disparaître. Quand on est contre la guerre, on ne se déclare point contre la loi qui est la lutte pour la vie, mais tout simplement contre l'une des formes sous lesquelles cette lutte s'est manifestée jusqu'à présent. Il existe aussi une lutte pour la vie dans le sein de chaque société particulière,

1. *Op. cit.*, t. II, p. 363.

mais pourtout elle ne revêt pas la forme de la guerre. Pourquoi en serait-il autrement dans la société internationale ? On dit que la guerre exerce une sélection, mais précisément ce sont les plus forts éléments des peuples qui périssent dans la guerre, de telle sorte qu'en effet c'est une sélection à rebours qui s'exerce.

Mais si nous sommes contre la guerre, cela ne veut pas dire que nous sommes par là même pour la paix. Il faut d'abord savoir de quelle paix il s'agit. Si nous sommes contre la guerre, c'est parce que, par ses procédés, elle n'est jamais, et par ses résultats elle n'est pas souvent conforme au droit. Mais toute paix n'est pas conforme aussi au droit. La paix et le droit ne sont point identiques, loin de là. Comme disent MM. Funck-Brentano et Sorel : « Si la guerre reste sauvage, la paix est trop souvent malhonnête » (1). En réalité, la paix n'a pas de valeur en soi, c'est-à-dire elle n'a pas de valeur absolue, mais seulement une valeur relative. Elle vaut autant que l'ordre de choses qu'elle consacre. D'accord avec les pacifistes quant à l'opinion de la guerre, nous nous séparons d'eux nettement quant à l'amour pour la paix. Car tandis qu'ils placent la paix au-dessus de tout, nous n'y voyons qu'un état normal où le droit peut se développer. Et pour que la paix puisse remplir cette mission, il est indispen-

1. *Op. cit.*, p. 489.

sable qu'elle même soit fondée sur les bases du droit. Un état contraire au droit ne peut être favorable au développement du droit et partant au maintien de la paix, car, étant contraire au droit, il est tôt ou tard exposé à des bouleversements inévitables. Le pacifisme à tout prix pas plus que la guerre n'est conforme au droit. Comme dit M. Faguet : « Il termine et clot l'histoire, et il la clot au bénéfice de tous ceux qui, à l'heure actuelle, sont bénéficiaires du droit de la force (1) ». Donc, ce pacifisme n'est pas conséquent avec lui-même, il se contredit, car rejetant la guerre dans l'avenir, il l'accepte dans le passé en consacrant ses résultats injustes. Or, comme dit très bien M. Pillet, « inaugurer le règne de la justice entre les peuples, cela est très bien, mais encore faut il que l'action de la justice soit employée à maintenir un état de choses que la justice peut avouer... il n'y a rien de juste à sanctionner une injustice » (2).

II

Avant de passer à l'examen de la question des rapports entre la guerre et le droit international, nous allons voir d'abord ce qu'est la guerre: Pour

1. *Le Pacifisme*. Paris, 1908, p. 202.

2. *La Cause de la Paix et les deux conférences de La Haye*. Paris, 1908, p. 46.

cela nous allons passer en revue les définitions des divers auteurs qui ne sont point d'accord dans la réponse à cette question.

Commençons par Grotius. D'après lui « la guerre est l'état d'individus qui vident leurs différends par la force, considérés comme tels » (1). Comme on le voit, Grotius ne distingue pas les guerres entre les individus, c'est-à-dire les guerres civiles, et les guerres entre les Etats, ce que font au contraire tous les auteurs modernes. Il les fait entrer dans la même définition et à cause de cela, celle-ci est sans importance.

Pour Proudhon : « La guerre est le jugement de la force ; elle est la revendication par les armes du droit et des prérogatives de la force » (2). Cette définition, bien qu'elle soit rapprochée de ce qui se passe en réalité, n'est pas admissible. Les mots qu'elle renferme, à savoir « le jugement de la force », « le droit de la force » sont susceptibles d'introduire la confusion, car le jugement de la force n'est aucun jugement et le droit de la force n'existe pas.

D'après M. Tissot, la guerre « c'est la force mise au service du droit ». Mais les faits historiques et présents nous font voir suffisamment que la guerre est souvent la force mise au service du non-droit.

1. *Le Droit de la guerre et de la paix*. Paris, 1867, liv. I, ch. I § II, p. 61.

2. *Op. cit.*, p. 330.

L'auteur a remarqué lui-même l'insuffisance de sa définition et pour cela il ajoute immédiatement : « Elle n'est légitime qu'à cette condition. Autrement, elle n'est qu'un brigandage ou une scélératesse » (1). Un peu plus tard, quand nous passerons à la classification des guerres, nous parlerons de la guerre juste et injuste, légitime et illégitime. Pour le moment, nous remarquons seulement que depuis que les guerres existent et tant qu'elles existeront, toutes les parties belligérantes s'efforceront de démontrer que leur guerre n'est pas autre chose que la mise de la force au service du droit. Et il n'existe aucune autorité qui aurait à dire de quel côté se trouve la vérité, c'est-à-dire à déclarer si nous sommes en présence de la guerre ou du brigandage.

Pour MM. Funck-Brentano et Sorel : « La guerre est l'acte politique par lequel des Etats ne pouvant concilier ce qu'ils croient être leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts, recourent à la lutte armée et demandent à cette lutte de décider lequel d'entre eux, étant le plus fort, pourra, en raison de sa force, imposer sa volonté aux autres » (2). Cette définition, en somme, peut être acceptée, mais pourtant elle nécessite quelques remarques. D'abord, elle est trop longue, parce qu'elle renferme des éléments qui peuvent, sans l'altérer, en être écartés. Puis l'expression l'acte

1. *Op. cit.*, p. 126.

2. *Op. cit.*, p. 233.

politique n'est pas assez claire et précise pour faire partie d'une définition. Enfin, elle ne correspond pas à la réalité quand elle dit que les Etats « recourent à la lutte armée, ne pouvant concilier ce qu'ils croient être leurs devoirs, etc. », puisqu'on sait que les Etats font la guerre non seulement parce qu'ils ne peuvent se concilier, mais parce qu'ils ne le veulent pas. A cause de tout cela nous croyons que la guerre peut être définie tout simplement de cette manière : Un état de fait dans lequel les Etats cherchent à imposer par la force armée leur volonté aux autres (1).

Les auteurs ne se sont pas contentés de proposer seulement telle ou telle définition de la guerre. Ils sont allés un peu plus loin et ont donné diverses classifications de la guerre à différents points de vue. Nous allons voir ce que valent ces classifications.

Nous notons d'abord que nous laissons de côté les guerres privées. La seule guerre qui nous intéresse, c'est la guerre internationale, c'est la guerre entre deux ou plusieurs Etats, car ce n'est que de cette guerre que s'occupe le droit international. Or, plusieurs auteurs divisent ces guerres en deux catégories : les guerres offensives et les guerres défensives. Peut-être cette

1. Comp. Renault, *la Guerre et le droit des gens au xx^e siècle* dans *R. G. D. J.* t. XXI, p. 468 ; Heffter, *le Droit international de l'Europe*. Paris, 1883, p. 249-251 ; Nys, *le Droit international*. Bruxelles, 1912, t. III, p. 1 ; Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 200 ; Bluntschli, *op. cit.*, p. 290 et de Holtzendorff, *Eléments de droit international public*. Paris, 1891, p. 161.

classification a de l'importance pour les militaires, mais le fait seul qu'on attaque le premier ne signifie rien au point de vue du droit international. D'abord comment établir, immédiatement après le commencement de la guerre, qui a attaqué le premier. Puis, si l'on réussit à établir, au point de vue matériel, qui a attaqué le premier, celui-ci peut-être n'est pas réellement l'agresseur proprement dit. « Car, dit M. Acollas, il se peut que, dans la guerre défensive, ce que l'on défend, c'est ce que l'on a injustement acquis, et que, dans la guerre offensive, ce que l'on cherche à ravoir, c'est ce dont on a été injustement dépouillé (1) ». Par conséquent, une guerre ne peut être blâmée pour la seule raison qu'elle est offensive, de même qu'elle ne peut être louée pour la seule raison qu'elle est défensive. Il faudrait voir les causes qui les ont provoquées et d'après cela décider. Cependant le droit international est indifférent en ce qui concerne les causes de la guerre, il ne les examine pas. Il prend la guerre comme un phénomène social et il s'efforce de donner aux actes qu'elle comporte une certaine réglementation. Celle-ci doit être respectée dans toute guerre, sans tenir compte si elle est offensive ou défensive. Le droit international traite donc également l'agresseur et le défenseur. Devant lui, tous les deux sont égaux. Il ne se pro-

1. *Le Droit de la guerre*, 2^e éd. Paris, 1888, p. 4.

nonce ni pour l'un ni pour l'autre. Il respecte leur souveraineté en vertu de laquelle eux seuls peuvent apprécier les causes de la guerre.

Une autre classification des guerres se rapproche de celle-ci : c'est la distinction des guerres en justes et injustes. A première vue, on est même porté à confondre ces deux classifications et à prendre le caractère défensive et offensive de la guerre comme critérium de sa justice ou de son injustice, c'est-à-dire à considérer la guerre défensive comme juste et la guerre offensive comme injuste. Mais comme nous l'avons vu, la guerre offensive peut être tout à fait juste, de même que de son côté la guerre défensive peut être injuste. Tout dépend des causes de la guerre et quand il s'agit de sa justice ou de son injustice on y ajoute encore les buts de la guerre.

Déjà les Romains ont parlé de *bellum justum*. Mais ils se sont peu occupés d'examiner si la guerre est juste en soi, par ses causes ; ils ont porté leur attention principalement sur sa procédure. Pour eux, comme dit M. Salvioli, « *bellum justum* ne signifiait point une guerre conforme à la justice, mais seulement une guerre précédée des cérémonies religieuses imposées par les règlements et, en particulier, de l'intervention du fécial qui prononçait les paroles *bellum justum piumque* (1). »

1. *Le Concept de la guerre juste*. Paris, 1918, p. 13 : V. aussi Pillet, *les Fondateurs du droit international*. Paris, 1904, préface p. XXIII.

Au moyen-âge, tous les auteurs se sont occupés de la question de savoir dans quelles conditions une guerre peut être considérée comme juste ou injuste. Mais ils ne l'ont pas résolue au point de vue de la procédure, mais au point de vue des causes qui déterminent la guerre. C'est dans celles-ci qu'ils ont cherché le critérium de la distinction des guerres en justes et injustes. Ainsi, Grotius, dans son célèbre ouvrage *De jure belli ac pacis*, l. 1 chapitre II, intitulé : *Si la guerre peut être quelquefois juste*, examine cette question. Il dit : « Ce n'est donc pas agir contre la nature de la société, que de veiller et de pourvoir à ses propres intérêts, à la condition que le droit d'autrui n'en reçoive aucune atteinte ; et par conséquent l'emploi de la force, lorsqu'il ne viole pas le droit des autres, n'est pas injuste (1). » Nous ne pouvons pas entrer ici dans l'exposé détaillé des opinions de tous ces auteurs qui ont essayé d'établir les causes justificatives des guerres. Nous nous bornons à constater leur désir et leur intention de limiter, dans une certaine mesure, par cette détermination des causes justificatives des guerres, le droit des souverains de faire la guerre. En effet déterminer les causes justificatives des guerres, c'est déterminer les droits au service desquels on peut employer la

1. *Op. cit.*, p. 110.

force (1). Hors de ces cas déterminés, l'emploi de la force devient illégitime.

Cette tendance, au contraire, ne manifeste pas le droit international moderne, y compris la doctrine et le droit positif à la fois. De même qu'il ne tient pas compte de la distinction des guerres en offensives et défensives, il ne s'occupe pas de l'examen de leur justice ou de leur injustice. Il reconnaît aux Etats le droit souverain de faire la guerre et ce qu'il exige d'eux c'est qu'ils respectent les règles établies par lui pour la conduite des belligérants. Il se déclare incompétent à poser des règles de la légitimité des guerres. Mais cette déclaration d'incompétence du droit international ne signifie-t-elle pas, en même temps, celle de son abdication ? Car, comment peut-il rester indifférent vis-à-vis de certains faits d'une importance vitale pour le domaine des rapports qu'il régit, ne les qualifiant ni de licites ni d'illicites ? L'article 22 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre s'exprime comme suit : « Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi ». Sur ce point là, le droit international a voulu limiter la liberté des Etats. Mais, quant à leur faculté de faire la guerre, elle reste absolue et, en principe, illimitée.

1. L'abbé Hély, *Etude sur le droit de la guerre de Grotius*. Paris, 1875, p. 77.

En un mot, le droit international moderne accepte la guerre et il prend soin de l'humaniser par la régularisation de sa conduite. Il se propose de concilier dans la guerre les sentiments d'humanité et les nécessités de la lutte. Il veut diminuer les maux que les hostilités entraînent inévitablement. De cette manière s'est formé le droit de la guerre, qui ne doit point être confondu avec le droit de guerre. Celui-là est l'ensemble des règles qui doivent être suivies pendant la guerre, il est pour ainsi dire le droit dans la guerre ; celui-ci n'est pas autre chose que le droit, la faculté de faire la guerre. Avant de passer à ce dernier, nous allons dire quelques mots sur le premier.

Et tout d'abord, y a-t-il vraiment un droit de la guerre ? Voltaire ne pouvait pas le comprendre. Il disait : « Le droit de la paix, je le connais assez, c'est de tenir sa parole et de laisser tous les hommes jouir du droit de la nature, mais pour le droit de la guerre, je ne sais ce que c'est. Le Code du meurtre me semble une étrange imagination. J'espère que bientôt on nous donnera la jurisprudence des voleurs de grand chemin (1). » Cependant malgré tout, on ne peut pas nier l'existence du droit de la guerre et son utilité relative. En effet, du moment où l'on accepte la guerre, il vaut mieux la régulariser dans

1. V. E. Nys, *Etude de droit international et de droit politique*, 1^{re} série, 1896, p. 329.

la mesure du possible que de laisser le champ libre au jeu de la force brutale. La guerre est un état de fait, et bien qu'elle n'ait en soi rien de juridique, pourtant elle fait naître des droits et des devoirs divers. Régulariser et préciser ceux-ci, c'est le but du droit de la guerre.

Le droit de la guerre a débuté, comme tout le droit d'ailleurs, par être coutumier. Certaines pratiques se sont établies dans la guerre et peu à peu elles ont acquis la force des lois internationales. Leur développement suit celui de la civilisation en général. Ce n'est que dans les temps récents que certains points du droit de la guerre sont devenus l'objet des conventions internationales. On considère généralement que le droit codifié vaut mieux que le droit coutumier, car il remplace ce qui est vague par ce qui est précis. « En effet, dit M. Renault, une règle coutumière ou doctrinale manque le plus souvent de précision, et quelquefois de certitude. Il vaut beaucoup mieux une règle acceptée d'une manière ferme et précise par tous les Etats qui entendent s'y soumettre » (1). M. Mérignhac arrive au même résultat. Pour lui, la codification du droit international est « une œuvre essentiellement désirable et dont la réalisation serait possible » (2) parce qu'elle « a cet immense avantage de substituer un droit certain à

1. *L'œuvre de La Haye*. Paris, 1908, p. 20.

2. *Op. cit.*, p. 445.

la coutume vague et incertaine » (1). D'autres auteurs ont même entrepris cette grande œuvre de codification comme par exemple Bluntschli, Dudley-Field, Fiore. Mais tout en reconnaissant les avantages de la codification, on lui reproche de fixer trop le droit en empêchant par là sa libre évolution et son amélioration constante (2).

Il y a des auteurs qui sont d'avis que le droit de la guerre ne représente pas une matière susceptible de codification. Ils préfèrent à la loi la coutume qui se prête davantage aux exigences et aux nécessités de la pratique. Même ils croient que la coutume sera mieux observée que la loi. Sans doute les conventions de La Haye — nous les prenons comme exemple parce qu'elles représentent la plus grande partie des lois internationales — ont été, sans aucun égard, violées pendant la grande guerre mondiale, mais le droit de la guerre n'était pas mieux respecté dans la guerre franco-prussienne quoiqu'il fut, dans ce temps là, presque exclusivement coutumier. L'observation du droit de la guerre, soit codifié, soit coutumier, dépend de la mentalité des parties belligérantes, du degré de leur civilisation et du sentiment qu'elles ont de leur propre dignité. En effet, on ne peut concevoir pourquoi une coutume

1. *Op. cit.*, p. 453.

2. Comp. Alvarez, *la Codification du droit international*. Paris, 1912, p. 252.

serait mieux respectée de la part des belligérants qu'une convention qui porte leurs signatures. Et puis ne serait-ce pas justifier en quelque sorte et d'une manière indirecte, les coupables des crimes dans cette guerre, en affirmant que dans l'accomplissement des crimes il y a une part qui revient à la nature même du droit actuel de la guerre ? S'il avait été coutumier, il n'aurait pas été tellement méprisé et tellement violé.

Pourtant d'après MM. Funck-Brentano et Sorel « tenter de faire des coutumes de la guerre un droit codifié, c'est ajouter à tous les maux qu'entraîne la guerre les révoltes que provoque dans toute âme honnête la violation du droit » (1). Mais la violation des coutumes de la guerre provoque aussi les révoltes des âmes honnêtes. Sans doute, quand il s'agit des violations du droit codifié, ces révoltes seront plus intensives et en même temps plus extensives. Car les âmes qui resteraient impassibles devant les violations des simples coutumes vont s'émouvoir, peut-être, devant celles des conventions signées. Puisque les violations ont lieu dans l'un aussi bien que dans l'autre cas, il vaut mieux, au moins, que la réaction provoquée dans l'opinion publique soit plus grande, c'est-à-dire il vaut mieux qu'il y ait un droit codifié.

1. *Op. cit.*, p. 496.

Dépourvu des sanctions matérielles, le droit international trouve au moins dans l'opinion publique certaines sanctions morales. Il est préférable, par conséquent, qu'il y ait devant ce tribunal le moins possible de doute en ce qui concerne les règles à suivre et à respecter, pour qu'on puisse être mieux renseigné sur leurs violations éventuelles. En tout cas, pour ce tribunal ce n'est pas la même chose de violer une coutume vague et incertaine, dont l'existence même est discutable, ou une convention signée par le violateur même. En conséquence, le jugement ne pourrait être dans ces deux cas identique. La vérité de cette affirmation est démontrée par la grande guerre. L'opinion publique, révoltée de tant de violations du droit de la guerre, ne demande point le retour à la coutume, comme susceptible d'être mieux observée que la convention, mais des moyens plus appropriés pour assurer l'application et le respect des conventions internationales.

Incontestablement M. Pillet a parfaitement raison quand il met en relief la faiblesse principale de ces conventions en s'exprimant comme suit : « Une convention n'est ni un code de lois, ni un recueil d'usages, c'est un tout, c'est un ensemble de règles qui, comme les pierres de l'arche d'un pont, ne subsistent droites qu'en s'appuyant les unes sur les autres. Qu'une pierre vienne à manquer et tout s'écroule. Or, ici il est impossible qu'une pierre ne

vienne pas à manquer (1). « En effet, si la convention vient d'être violée sur un point par l'une des parties, l'autre n'est plus obligée de la respecter. Cependant, même si les conventions tombent, les coutumes restent toujours en vigueur. Et puis il faut constater aussi en même temps, quant à l'observation de ces conventions, que la partie qui s'empresserait de se délier de ses obligations conventionnelles, en s'appuyant sur la première violation de la convention, n'aurait pas montré plus de respect pour les coutumes. En tout cas, il nous semble, que les conventions de La Haye — car c'est de celles-ci dont il s'agit en somme — si elles n'ont pas atteint le résultat désiré, au moins elles ont contribué par leur existence à une réaction plus grande provoquée par les crimes contre le droit international. On peut donc espérer que les conséquences de cette réaction seront aussi plus fécondes et plus utiles.

D'après M. de Lapradelle : « Réglementer la guerre, c'est, en l'humanisant, l'adoucir, en la civilisant, l'embellir ; ce n'est pas l'empêcher, c'est la légitimer (2). Puis il ajoute : « Tandis que la paix s'impose d'autant plus à l'humanité révoltée que la guerre, plus cruelle, plus farouche, plus douloureuse, l'indigne davantage, la Conférence de La Haye, parmi

1. *La Guerre actuelle et le droit des gens dans R.G.D.I.*, 1916, p. 23.

2. *La Conférence de la Paix, R.G.D.I.* 1900, p. 13.

tant de missions diverses, recevait ainsi la tâche assez inattendue, non seulement de préparer la paix par le désarmement et l'arbitrage, mais encore d'en retarder l'urgence en réconciliant la civilisation avec la guerre. C'était une contradiction (1) ». Se nommer la Conférence de la Paix et en réalité dicter les lois de la guerre, c'est vraiment une contradiction. Mais pourtant, on ne peut reprocher aux Conférences de la Paix qu'elles aient légitimé la guerre en la réglémentant. En effet, c'est le droit international lui-même qui, contrairement à toutes les notions de droit, légitime la guerre en la reconnaissant comme une manifestation de la souveraineté des Etats. C'est un fait antérieur à toutes les tentatives de la codification du droit de la guerre. En d'autres termes, la guerre a été considérée comme légitime avant et en dehors de toute réglementation. Par conséquent, elle n'avait plus besoin d'être légitimée étant donné qu'on l'a considérée déjà comme telle. Puisque le droit international accepte la guerre, puisqu'il la légitime, il vaut mieux qu'il la réglemente aussi au lieu de la laisser sans restrictions ; et cela d'autant plus que ces restrictions se sont formées par la force des choses dans la pratique même. En outre, il n'y a pas de danger que la réglementation réussisse à adoucir et à humaniser la guerre jusqu'au point de retarder

1. *Op. cit.*, p. 55.

l'urgence de l'établissement d'une paix durable, car la guerre est inhumaine en soi, ce qui est motif suffisant pour que la vraie humanité en soit toujours révoltée.

Le grand défaut du droit international moderne ne consiste pas tant en ce qu'il prescrit la manière dont la guerre doit être conduite, qu'en ce qu'il ne prescrit pas quand et pourquoi elle peut être faite. En d'autres termes, le droit international laisse aux Etats particuliers à décider souverainement de la guerre et de la paix, comme des questions qui les intéressent exclusivement. De cette manière, la paix internationale y est exposée à être troublée d'un moment à l'autre par la volonté unilatérale d'un Etat, qui peut toujours imposer la guerre à un autre Etat.

III

On considère la guerre comme un des moyens pour résoudre les conflits internationaux. Nous verrons maintenant quelle valeur, au point de vue juridique, ce moyen représente.

Puisqu'il s'agit d'un procès entre les Etats, la guerre devrait être la procédure qui aurait pour but, comme toute procédure, de garantir le bon droit. Est-ce que la guerre remplit en réalité cette mission ? Est-ce que c'est vraiment le droit qui sort triomphant de la guerre ?

Comme première réponse à cette question on peut dire que cette singulière procédure, au point de vue formel, a un défaut essentiel : les parties sont à la fois juges et parties dans leur propre cause. La seconde réponse nous est fournie par l'histoire. Celle-ci nous montre que la victoire n'est pas toujours ni même souvent du côté du droit. Par conséquent, le résultat de la guerre par lui-même ne montre pas le bon droit des belligérants, mais la supériorité du vainqueur. La guerre n'est pas en état d'établir de quelcôté se trouve le droit. Il n'y a donc aucune raison pour que la partie, qui a subi la défaite, se considère comme celle qui a eu vraiment tort dans le procès. Et, en effet, elle ne reconnaît pas l'autorité de la cause jugée. D'où la conséquence inévitable : le renouvellement de la procédure. La guerre, par sa nature même, est impuissante à donner des solutions définitives. Comme le constate M. Lagorgette : « La fréquence même des guerres semble prouver qu'elles ne résolvent rien (1). » C'est donc à tort que M. Schopfer dit que la guerre « est au premier chef une procédure de droit naturel, qui sert bien plus à vider un différend qu'à rendre pleine et entière justice aux parties en cause (2). »

Si la guerre est une procédure, il semble bien que

1. *Op. cit.*, p. 325.

2. *Le Principe juridique de la neutralité et son évolution*. Lausanne, 1894, p. 58.

sa sentence doit se limiter à la cause qui a été réclamée, avec raison, par l'une des parties et refusée, à tort, par l'autre. Or, le vainqueur, dont la cause a été déclarée, par l'issue de la guerre, comme soi-disant bien fondée, ne s'y arrête plus. Il laisse de côté la première réclamation pour formuler maintenant une nouvelle, conformément à ses sacrifices et à l'étendue de son succès (1). Mais le vainqueur peut être aussi la partie contre laquelle la réclamation a été formulée, c'est-à-dire la guerre a montré que celle-ci était mal fondée. Cependant, cette partie ne se contente pas de ce résultat négatif, elle formule à son tour des réclamations contre son adversaire vaincu en s'appuyant sur sa force plus grande. De cette manière, la guerre aboutit très souvent, sinon toujours, aux conquêtes. Si elle ne peut prouver où est la cause juste, elle consacre en réalité les résultats de la force. C'est ce qu'on appelle le droit de conquête. Mais, comme dit très justement M. Lagorgette, « ces deux mots : droit et conquête, hurlent d'être accouplés. Le droit de conquête est un nonsens, il équivaut au droit de non-droit. La conquête se fonde sur la force brutale et il n'y a pas de droit de la force. Ne reposant sur aucun droit elle ne saurait en donner aucun : c'est donc une pure iniquité » (2).

1. V. Despagne, *op. cit.*, p. 801.

2. *Op. cit.*, p. 169.

Ni le principe même, ni les résultats de la guerre ne sont conformes au droit, mais c'est le contraire qui est vrai. En réalité, elle n'est pas un moyen pour résoudre les conflits internationaux, car nous avons vu, elle ne peut y réussir, mais un moyen de conquête. Elle n'est pas l'instrument du droit, mais celui de la force. Elle asservit les peuples, elle les soumet aux gouvernements qu'ils répudient, ne tenant aucun compte ni de leurs sentiments ni de leur volonté. Et, comme dit M. Pillet, « tant que le pur droit de conquête subsistera, tant que l'on ne subordonnera pas toute annexion au consentement de la population cédée, le droit international demeurera sur ce point dépourvu d'une base rationnelle avouable et animé de principes qui sont une menace perpétuelle pour la sécurité des Etats » (1).

La guerre normalement doit résoudre le conflit entre les Etats au détriment de l'une des parties et en faveur de l'autre. Cependant, le procès proprement dit ne suppose pas nécessairement le coupable. Il peut arriver que les deux parties engagées dans le procès aient raison, c'est-à-dire, il peut se faire qu'il s'agisse d'un malentendu et de rien d'autre. Et même, s'il y a toujours un coupable, sa culpabilité ne peut

1. *Le Droit de la guerre*, t. II, p. 381 ; V. Pillet, *les Fondateurs du droit international*. Paris, préface, p. XXI ; Mérignac, *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*. Paris, 1895, p. 465.

être toujours la même, et par conséquent le châtement, qui doit lui être infligé, non plus. Or, la guerre comporte toujours les mêmes effets, elle n'est pas susceptible de gradation, elle ne peut pas s'adapter au degré de culpabilité (2). De ce côté aussi, la guerre ne peut être considérée comme une procédure.

Nous avons critiqué la guerre en supposant qu'elle est une procédure et nous avons montré ses défauts. Cependant, même en faisant abstraction de tous les défauts, dont nous avons parlé, il ne peut être ici question d'une procédure. En effet, les parties belligérantes n'entrent pas dans la guerre pour voir laquelle d'entre elles a le droit de son côté. Chacune se l'attribue à elle-même. Elles font la guerre pour faire exécuter leur propre jugement déjà rendu par elles-mêmes dans leur propre cause. Mais si la guerre ne représente aucune procédure, elle est aussi une voie d'exécution très défectueuse. En effet, supposé que la sentence d'une partie belligérante soit conforme au droit, où se trouve la garantie qu'elle sera en état de l'exécuter en réalité ? Abandonnée à elle-même, elle est toujours exposée au risque de ne pas pouvoir faire exécuter sa sentence, fût-elle la plus juste et la plus équitable. Voilà en ce qui concerne la partie qui a le droit de son côté. Mais quant à son adversaire, dont la sentence peut être tout à fait con-

2. Voir Dumas, *op. cit.*, p. 34.

traire au droit, on est obligé de constater que rien ne l'empêche de l'exécuter s'il dispose seulement d'une force plus grande que l'autre partie.

On voit donc que la guerre en soi n'a rien de juridique. Elle représente une forme de la justice privée. Or, la justice privée n'est aucune justice. C'est ce que Seebohm appelle la loi de Lynch. Tout Etat particulier juge lui-même de son droit et c'est lui aussi qui prend soin de mettre ce jugement à exécution. S'il est atteint dans son droit, il se trouve seul en face du violateur dont il exige des satisfactions et des réparations. Il n'y a pas de pouvoir international auquel il puisse s'adresser pour lui demander justice et assurer la protection de ses droits. La société internationale, comme si ses intérêts essentiels n'étaient pas en question, laisse cela à la compétence de ses membres particuliers. Ceux-ci, en effet, s'ils peuvent être atteints dans leurs droits, peuvent aussi à leur tour violer les droits des autres. Cela leur sert, sans doute, d'une espèce de compensation.

En conséquence, le système de la justice internationale, c'est le système de défense personnelle, Selbsthilfe, comme disent les Allemands. Sa forme principale, c'est la guerre, et comme telle elle ne peut être considérée comme une institution de droit. C'est un simple fait dénué de tout caractère juridique, malgré toute sa réglementation. Ce n'est ni

Le droit ni le bon sens qui décident dans cette « Cour d'assises », c'est la force brutale. Et si le jugement ne convient pas à l'une des parties, elle peut, aussitôt que les circonstances le lui permettront, faire un nouvel appel, mais toujours devant la même Cour, c'est-à-dire en se servant de ses forces personnelles.

Quant au système de défense personnelle, il ne représente dans le droit international, comme dans le droit en général, aucun système de droit. Comme dit M. Nippold : « La défense personnelle est d'après sa nature même, dans le droit international comme dans tout autre domaine du droit, en contradiction fondamentale avec le droit et la procédure de droit. Au point de vue des principes on ne peut avoir aucun doute que la défense personnelle n'est au fond qu'une négation du droit » (1). Il exprime la même opinion dans son récent ouvrage intitulé *Die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkrieg*. « Le système de défense personnelle, dit-il, c'est le contraire du droit (2). » En réalité, dans la mesure où le droit s'établit, la défense personnelle disparaît, ce que prouve le mieux leur incompatibilité réciproque. L'individu et son droit ne sont plus abandonnés de la part de la société, mais au contraire elle prend en ses mains leur protection, en assurant par là à la

1. *Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten*. Leipzig, 1907, p. 88-89.

2. *Op. cit.*, Zürich, 1917, p. 83.

fois la paix dans son propre sein. Dans tout Etat particulier, la loi et l'organisation juridique, protégées par la force sociale, remplacent la défense personnelle. On doit aboutir aussi au même résultat dans la société internationale, si l'on veut vraiment y assurer le règne du droit. Ce qui représente le mal d'aujourd'hui, c'est que la force, qui doit servir de moyen coercitif, ne se trouve pas dans les mains de la société internationale, mais dans celles des Etats particuliers. Ainsi, elle n'est pas mise au service des intérêts généraux, mais des intérêts égoïstes de chaque Etat particulier. Or, les intérêts généraux de la société internationale demandent la paix, qui ne peut être assurée que par la garantie des droits de ses membres. Mais puisque la paix représente le contraire de la guerre, qui de son côté n'est pas autre chose qu'une forme de la défense personnelle, la conséquence inévitable s'impose : si l'on veut la paix, il faut supprimer le système de la défense personnelle. Il faut organiser la force collective internationale qui sera en état, par son existence même, de retenir les malfaiteurs internationaux, et, si malgré cela, la violation des lois internationales se produisait, d'entrer en action contre le violateur. Ce ne sera plus le système de la défense personnelle, puisque la force se trouve au service de la société internationale tout entière et non des membres particuliers, et par conséquent ce ne sera plus la

guerre telle qu'on la fait aujourd'hui (1). Ce ne sera qu'une opération de police internationale, dont la nécessité s'imposera d'autant moins que les unités internationales en particulier et la société internationale en général, auront été mieux organisées politiquement et socialement.

Le régime de la loi de Lynch international doit donc être remplacé par l'établissement de la Société des Nations, organisée sur la base du droit. Dans cette société, ce ne sont plus les membres particuliers qui se feront justice eux-mêmes, mais la société internationale, consciente enfin d'elle-même, prendra l'organisation de la justice en ses mains pour son plus haut intérêt et pour celui de ses membres. « La distinction essentielle, dit M. Seebohm, entre le régime de la loi de Lynch et le système de lois civiles et judiciaires est fondée sur ce point : Est-ce l'individu seul qui rend, interprète et fait exécuter les lois qui règlent les rapports sociaux, ou bien est-ce la société ? (2) » Aujourd'hui, encore, dans la société internationale, chacun de ses membres cherche à réaliser lui-même son droit, qui est souvent un droit prétendu, au lieu de le faire par une autorité commune, qui représente la société. Mais puisque la loi de Lynch a provisoirement régné à l'intérieur des Etats particuliers, pourquoi serait-il chimérique d'es-

1. Kamarowsky, *op. cit.*, p. 67.

2. *Op. cit.*, p. 142.

pérer de la voir régner aussi provisoirement dans les relations internationales ? Pourquoi cette société, à son tour, ne sortirait-elle pas du règne de Lynch, pour entrer dans celui du droit ?

* * *

Nous nous sommes proposé d'essayer la critique réelle du contenu du droit international, c'est-à-dire de ses principes mêmes. Nous avons examiné comme l'un de ceux-ci, le droit des Etats de faire la guerre et nous espérons avoir démontré qu'il ne trouvera pas sa place dans le droit international de l'avenir. Celui-ci, devenant réellement le véritable organisateur de la solidarité internationale, ne pourra pas accorder aux Etats, sans trahir sa propre mission, le droit d'interrompre cette solidarité par leurs actes unilatéraux. Privés de ce privilège, nuisible à eux-mêmes, aussi bien qu'à la société internationale, ils verront leurs droits protégés non seulement par leurs forces individuelles, mais par des forces collectives. Ils ne se feront plus justice eux-mêmes, mais ils porteront leurs différends devant la société tout entière. C'est elle qui les résoudra et garantira l'exécution des solutions. Et, s'il en est besoin, ce n'est qu'en son nom qu'on pourra faire la guerre. Alors, on pourra voir dans celle-ci, la voie d'exécution dont la mise en œuvre sera d'autant plus rare que les nations et leur société seront plus développées.

CHAPITRE III

De la Neutralité

I

Dans le droit international, la neutralité suppose la guerre entre deux ou plusieurs Etats : elles commencent en même temps et normalement elles cessent ensemble. Etant donné que la guerre est de temps immémorial, la neutralité l'est aussi. En réalité, comme fait pur et simple la neutralité, historiquement parlant, n'est pas plus jeune que la guerre. Mais, s'il s'agit de la neutralité au point de vue juridique, on est obligé de constater qu'elle est apparue assez tard dans l'histoire. C'est ce que fait M. Nys en disant : « Envisagée comme l'abstention de tout acte de violence, la neutralité est aussi ancienne dans l'ordre historique que la guerre elle-même ; mais envisagée comme une institution juridique, elle est de daté relativement récente » (1).

1. *Le droit international*, t. III, p. 535 ; *Notes sur la neutralité R. D. I.* t. II. (2^e série) 1900, p. 465.

Cela s'explique, d'ailleurs, parfaitement. Car si la neutralité, comme fait suppose la guerre existant entre les Etats, la neutralité, comme notion juridique suppose la réglementation des rapports entre les belligérants. Et puisque cette réglementation n'a pas existé de tout temps, la neutralité au point de vue juridique ne pouvait exister non plus. Elle est le fruit d'une civilisation un peu plus avancée et le résultat d'un développement un peu plus grand des relations internationales dans lesquelles toute guerre introduisait le trouble. D'où la nécessité de régler ses conséquences concernant ceux qui restent neutres, c'est-à dire de préciser leurs droits et leurs devoirs.

Dans le monde antique, qui pour ainsi dire ne connaissait pas le droit international, la neutralité proprement dite ne pouvait pas exister. Il y avait sans doute des peuples qui ont voulu rester en dehors de la guerre engagée entre les autres, mais cela représentait plutôt un fait exceptionnel qu'une situation juridique. Tite Live nous fournit la preuve de la conception de la neutralité du peuple romain : *Romanos aut socios aut hostes habeatis oportet : media nulla via est* (1). Rome, qui voulait étendre sa domination sur tout l'univers, ne pouvait se conduire autrement : il fallait, bon gré, mal gré, sou-

1. « Il faut avoir les Romains pour les alliés ou pour ennemis : il n'y a point de voie moyenne ».

mettre tous les autres peuples. C'est à eux de choisir entre ces deux situations possibles : *aut socii aut hostes* de Rome victorieuse. En tout cas, il ne peut être question de leur neutralité, car l'aspiration romaine vers la domination générale l'exclut. « Qui n'est pas pour moi, disait Rome, est contre moi » (1).

Au moyen âge, la formation des Etats indépendants d'un côté et l'influence du christianisme de l'autre ont rendu l'atmosphère plus favorable pour le développement du principe de la neutralité. A la fin du x^v siècle, le mot même « neutralité » se trouve dans les édits et les conventions diverses (2). Mais si la neutralité apparaît à cette époque, elle est encore toujours incertaine et imprécise. Les exigences des belligérants à l'égard des Etats neutres sont exagérées. Pourtant, on ne nie plus la neutralité, on la reconnaît au contraire et cela représente déjà un grand progrès. Cependant il faut remarquer que la conduite des neutres eux-mêmes n'était pas toujours plus correcte que celle des belligérants. Si ceux-ci ont invoqué des prétentions excessives, ceux-là n'ont pas respecté leurs devoirs. A ce point de vue, il faut les mettre sur le pied d'égalité, car les uns aussi bien que les autres ont eu comme guide leurs intérêts

1. Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 369.

2. Nys, *Notes sur la neutralité*, R. D. I. t. II (2^e série) 1900, p. 472.

propres ; les uns comme les autres ont été inspirés par des motifs égoïstes.

Cette incertitude et cette imprécision de la situation dans laquelle se trouvaient les Etats neutres, ont rendu nécessaire la conclusion des traités de neutralité spéciaux. Dans ceux-ci les droits et les devoirs des neutres ont été mieux définis et plus précisés. A ce point de vue, ils représentaient un certain avantage. Mais la pratique de ces traités avait, à un autre point de vue, un grave inconvénient. En effet, de la conclusion du traité de neutralité spécial découlait la conséquence que sans lui la neutralité n'existerait pas en réalité. La neutralité donc n'était pas considérée comme une manifestation de la souveraineté d'Etat, mais elle trouvait son fondement dans un traité formel. La neutralité existe, mais son existence est vraiment précaire et fragile. C'est seulement à la fin du xvii^e siècle qu'on commence à respecter la neutralité même quand il n'y a pas d'engagements formels.

Pourtant, elle se développe et progresse en même temps que le droit international en général. Elle aspire à un état de choses dans lequel elle ne représentera plus la subordination des neutres aux belligérants, mais bien l'égalité avec eux. Car si les uns ont le droit de faire la guerre, les autres l'ont aussi de conserver la paix. Cette situation transitoire va durer jusqu'à la fin du xviii^e siècle qui marque une

grande étape dans l'histoire de la neutralité. Pendant cette période transitoire, il importe de mentionner *le Consulat de la Mer*, recueil de coutumes dressé à Barcelone, qui renferme des règles nouvelles concernant la neutralité. D'après celles-ci la confiscation de la propriété ennemie, soit qu'il s'agisse de navires, soit qu'il s'agisse de marchandises même sur les navires neutres, est permise, mais les navires neutres et les marchandises neutres sur les navires ennemis doivent être respectés. En effet, la pratique abusive des belligérants, devenue vraiment intolérable, a provoqué enfin une juste réaction chez les neutres. Elle se manifeste dans l'alliance, conclue en 1780, entre la Russie, la Suède et le Danemark et connue sous le nom « La neutralité armée ». Cette dénomination s'explique par le fait que les trois puissances alliées se sont déclarées prêtes à défendre leurs principes, les armes à la main.

La première neutralité armée, abandonnée par la Russie, a été suivie en 1800 de la seconde neutralité armée, mais celle-ci ne fut pas plus heureuse que la première : la politique anglaise a réussi encore une fois à détacher la Russie de ses alliés. Pourtant l'importance des deux neutralités armées a été grande et leur influence féconde.

Un autre événement, de sa part, a aussi puissamment contribué à l'éclaircissement de la notion de la neutralité de même qu'au développement du droit

international en général. C'est la formation des Etats-Unis d'Amérique, dont la politique, libre d'un passé qui aurait pesé sur elle comme un poids, a été inspirée par des tendances pacifiques.

Cette période, marquée par de si grands événements, ne représente qu'une phase dans le développement historique de la neutralité. Elle y est mieux précisée et plus observée qu'auparavant, mais pourtant elle ne l'est pas suffisamment. Ce défaut sera écarté dans la troisième période dans laquelle la neutralité sera l'objet des délibérations des puissances réunies. Cette nouvelle période commencera avec le Congrès de Paris, en 1856, qui a remplacé les règles connues du *Consulat de la Mer* avec des règles plus libérales et plus favorables aux neutres.

Il n'entre pas dans le cadre de notre étude d'examiner comment cette réglementation des droits et des devoirs des neutres a été faite réellement. Nous remarquons seulement qu'à la Conférence de La Haye de 1907 une convention spéciale « concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre » a été conclue.

On voit, par ce court résumé du développement historique de la neutralité, que la notion juridique de neutralité d'abord n'existant pas, puis peu précise, s'est éclaircie petit à petit au cours des temps. Son évolution suivait celle du droit international ;

leurs progrès étaient parallèles. D'ennemi, en passant par la situation de subordonné, le neutre est devenu égal aux belligérants. On considère cela comme une grande acquisition des temps modernes en général et du droit international en particulier.

II

Après avoir donné une esquisse de l'histoire de la neutralité comme institution juridique, nous allons passer maintenant à l'examen de sa nature, de ses caractères et de son essence, pour en avoir une opinion claire et nette. De cette manière, nous suivrons la neutralité dans la littérature après l'avoir vue dans la vie mouvante de la réalité.

Grotius, qu'on considère comme le père du droit international, parle de la neutralité dans son ouvrage mentionné *De jure belli ac pacis*, l. III, ch. XVII, intitulé : *De his qui in bello medii sunt*, et voulant désigner les neutres, il se sert de ces expressions : *qui a bello abstinent, extra bellum positus*. Non seulement que Grotius n'emploie pas le mot « neutralité », mais l'opinion qu'il exprime est incomplète et inexacte. Dans le chapitre mentionné il s'exprime ainsi : « Il pourrait paraître superflu que nous parlions de ceux qui ne sont pas compris dans la guerre, puisqu'il est suffisamment constant qu'aucun droit

de guerre n'existe contre eux » (1). Mais il ajoute un peu plus tard : « En retour, le devoir de ceux qui se tiennent en dehors de la guerre est de ne rien faire qui puisse rendre plus fort celui qui soutient une cause injuste, ou qui empêche les mouvements de celui qui fait une guerre juste... ; mais en cas douteux, de tenir une conduite égale entre les deux » (2). On voit clairement que Grotius a conçu la neutralité et les devoirs des neutres d'une manière tout à fait différente de celle d'aujourd'hui. Pour lui, la situation des neutres n'est pas toujours la même. Leur conduite vis-à-vis des belligérants n'est pas toujours égale. Elle dépend de la justice et de l'injustice de la cause des belligérants et ce n'est que lorsque l'on doute où se trouve la cause juste que les neutres doivent tenir « une conduite égale entre les deux... » Par conséquent, d'après l'opinion de Grotius, les neutres doivent prendre, en quelque sorte, le rôle d'arbitres entre les parties belligérantes.

Ce sera Bynkershoek qui corrigera le point de vue de Grotius et exposera une opinion tout à fait différente. « Un neutre, dit-il, n'a rien à faire avec la justice ou l'injustice de la guerre ; il ne lui appartient pas de tenir la balance entre ses amis qui se font la guerre, ni d'accorder ou de refuser plus ou moins à l'une ou l'autre partie, selon qu'il croira la cause

1. *Op. cit.*, t. II, p. 336-337.

2. *Op. cit.*, t. II, p. 346.

plus ou moins juste ou injuste » (1). En effet pour désigner les neutres, Bynkershoek emploie le mot *non hostes*, mais pourtant il a exposé sur leur rôle, une opinion qui est généralement admise même de nos jours. D'après cette opinion, la conduite des neutres doit être, à l'égard de tous les belligérants, toujours la même, sans tenir compte du caractère juste ou injuste de leur cause. Autrement, si l'on admettait l'opinion contraire, on aboutirait au pur arbitraire des neutres. Car s'ils ont à régler leur conduite d'après la justice ou l'injustice de la cause des belligérants, l'appréciation de cette justice ou de cette injustice dépend d'eux-mêmes. Donc, à la fin du compte, ce sont les neutres qui se prescrivent à eux-mêmes la conduite à prendre suivant leur intérêts et leurs convenances. On voit, par conséquent, que cette opinion se réduit en effet à l'absence de règles pour la conduite des neutres.

Si l'Etat, une fois déclaré neutre, est obligé de régler sa conduite d'après certaines règles, peut-il librement prendre la qualité même de neutre ou non ? Nous avons vu que Rome ne permettait pas cette liberté ; il ne connaissait que *aut socios aut hostes*. Les autres peuples devaient se ranger dans ces deux catégories. Plus tard, comme nous le savons, des traités spéciaux ont été nécessaires pour que la

1. *Quæstiones juris publici*, lib. I, cap. IX. V. *Eléments du droit international* par Wheaton, 5^e éd. 1874, t. II, p. 74.

neutralité pût avoir un peu plus de certitude et de précision. Ce n'est qu'aux temps modernes qu'on considère pour un Etat, comme l'exercice de son droit à l'indépendance, la faculté de prendre la situation neutre dans la guerre engagée entre d'autres Etats. La neutralité est devenue la manifestation de la souveraineté d'Etat, c'est-à-dire c'est de lui-même que dépend sa neutralité. Comme dit M. Pillet : « ... les pays étrangers à la cause des hostilités demeurent également en principe étrangers à leur effet, et cela n'est que justice, car on ne voit pas par quel motif on pourrait obliger un pays à prendre part à une querelle qui ne le concerne point... En principe, donc, une guerre venant à surgir, tout Etat est libre d'y prendre part ou de rester neutre, au mieux de ses intérêts » (1). Et pouvant décider souverainement de la conduite à prendre, il « n'est tenu de rendre compte à personne des motifs qui l'ont poussé à rester neutre... (2). » On considère aujourd'hui cette faculté de l'Etat comme une conséquence si naturelle de sa souveraineté, qu'une déclaration spéciale de neutralité, bien qu'elle soit tou-

1. *Les Lois actuelles de la guerre*. Paris, 1898, p. 14-16 ; V. aussi Pillet, *le Droit de la guerre*. Paris, 1892, t. II, p. 276 ; David Dudley-Field, *Projet d'un Code international*. Paris-Gand, 1881, p. 692, § 953 ; Schopfer, *op. cit.*, p. 62 ; Despagnet, *op. cit.*, p. 1193.

2. De Holtzendorff, *Eléments de droit international public*, p. 188.

jours utile, n'est plus indispensable. Ainsi, la violation de la neutralité d'un Etat de la part des parties belligérantes ne peut se justifier par l'absence de sa déclaration.

Après avoir vu que tout Etat, libre d'engagements spéciaux, est complètement en droit de prendre part à la guerre ou de s'en abstenir, voyons maintenant en quoi consiste la neutralité et quels sont ses principaux caractères.

Et tout d'abord remarquons que, d'après Hautefeuille, il est « impossible de donner une bonne définition d'une position aussi complexe que la neutralité ». Pour lui, « ce qui importe réellement, c'est de tracer d'une manière claire et précise les droits et les devoirs des neutres » (1). Peut-être Hautefeuille a-t-il raison, car il est souvent prudent de suivre le conseil donné par les anciens Romains : *Omnis definitio periculosa est*. Mais puisque les auteurs ont pourtant donné leurs définitions de la neutralité, nous allons les passer en revue.

D'après M. Calvo : « La neutralité est la *non-participation* à une lutte engagée entre deux ou plusieurs autres nations ». (2) Il ressort de cette définition que le caractère essentiel de la neutralité, c'est la non-participation à la guerre.

D'après Heffter, la neutralité est : « La continua-

1. *Des droits et devoirs des nations neutres*, 1863, t. I, p. 165.

2. *Le Droit international*, t. IV, p. 441.

tion impartiale de l'état pacifique d'une puissance envers chaque partie des belligérants (1) ». On peut faire contre cette définition deux remarques. D'abord, il semble qu'elle veuille dire que la neutralité ne représente pas une situation tout à fait nouvelle, mais tout simplement la continuation de la paix. Puis, elle renferme le mot impartial dont le sens est vague et difficile à saisir, et dont il ne faut pas se servir quand il s'agit de définir la neutralité. Car, on peut comprendre l'impartialité de différentes manières : ainsi, par exemple, même en rendant à tous les belligérants les mêmes services, dans le désir d'être impartial, un Etat neutre peut pourtant rendre réellement plus de services à l'une qu'à l'autre des parties belligérantes. D'ailleurs, comme dit Vattel : « Il serait absurde qu'un Etat secourût en même temps deux ennemis ; puis il lui serait impossible de le faire avec égalité ; les mêmes choses, le même nombre de troupes, la même quantité d'armes, de munitions, etc., étant fournis en des circonstances différentes, ne forment plus des secours équivalents » (2). La non-participation et non l'impartia-

1. *Le Droit international de l'Europe*, § 144.

2. *Le droit des gens*, I. III, ch. VII, § 103. Voir : Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 345 ; Bluntschli, *op. cit.*, p. 416 ; de Neumann, *op. cit.*, p. 202. Kleen, *Lois et usages de la neutralité*. Paris, t. I, p. 73 ; Bonfils, *op. cit.*, p. 1016 ; Acolas, *le Droit de la guerre*. Paris, 1888, p. 141 ; de Holtzendorff, *op. cit.*, p. 186 ; Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 108.

lité, c'est le caractère essentiel de la neutralité qui apparaît d'ailleurs sous telle ou telle autre forme presque dans les définitions de tous les auteurs modernes.

Toutes ces définitions sont données à un point de vue presque exclusivement négatif. D'ailleurs, il est vraiment difficile de définir positivement une notion, qui est par son essence négative. C'est ce qu'a voulu faire M. Descamps. Il distingue deux catégories de définitions, l'une nominale, l'autre réelle. La première n'explique que le sens d'un mot ; la seconde « met en pleine lumière son objet en le représentant dans l'intégralité des éléments qui le constituent ce qu'il est » (1). Dans le désir de procéder de cette dernière manière, il aboutit à la définition suivante : « Le régime des neutres est par essence une modalité du droit de la paix, et non, comme on le représente trop souvent, une partie, une annexe du droit de la guerre » (2). Il remplace le mot neutralité, qui est trop étroit, parce qu'il ne désigne qu'une partie des rapports des belligérants et des neutres, par le mot pacigérat qui, d'après lui, « n'est point la paix pure et simple, mais la gestion, en cas de guerre particulière, des droits et des intérêts de la paix, tant du côté des belligérants que du côté des peuples pacifiques proprement dits » (3).

1. Descamps, *Discours et rapport sur le pacigérat*. Paris, 1901, p. 62.

2. *Op. cit.*, p. 63.

3. *Op. cit.*, p. 66.

Après avoir exposé l'opinion de divers auteurs, nous allons examiner maintenant, au point de vue critique, les conclusions qui en proviennent. De cette manière, nous allons essayer de dégager l'appréciation de la neutralité, ce qui nous aidera à compléter notre opinion sur le droit international.

Constatons d'abord que Grotius, par son opinion erronée sur la neutralité, a presque en réalité renié l'existence de celle-ci. D'après lui, les Etats sont obligés de garder la neutralité seulement dans le cas où ils ne savent pas de quel côté se trouve la justice. Et puisque leur devoir n'est qu'« en cas douteux, de tenir une conduite égale entre les deux », ils peuvent, en dehors des cas de cette catégorie, tenir une conduite inégale. Par conséquent, d'après l'opinion de Grotius, il n'y a de neutre que lorsque le doute existe au sujet de l'appréciation de la cause des belligérants. Dans le cas contraire, l'Etat, qui voudrait rester étranger à la guerre, serait obligé de se conduire inégalement à l'égard des parties belligérantes suivant la justice ou l'injustice de leur cause, en d'autres termes de ne pas être neutre réellement.

On voit qu'en fin de compte, on aboutit au même résultat, auquel on arrivait dans l'antiquité. Rome, en croyant que sa cause est toujours juste, ne pouvait pas admettre qu'on pût être neutre vis-à-vis d'elle. Grotius n'admet pas non plus la neutralité à l'égard de la cause juste. Seulement tandis que Rome

se servait de la force matérielle, Grotius ne pouvait faire appel qu'à la force morale pour exercer une pression sur les neutres. Mais, heureusement pour ces derniers, cette différence est trop grande. Car, comme nous l'avons remarqué déjà, l'appréciation de la cause des belligérants dépend des neutres, cela veut dire qu'en effet leur conduite dépend aussi d'eux-mêmes. De cette manière, Grotius, au lieu de prescrire les droits et les devoirs stricts des neutres, a fait d'eux les juges de la cause des belligérants. Or, ces juges ne méritent nullement de l'être. Les neutres, parties belligérantes d'hier ou de demain, ne montrent aucune supériorité morale sur les parties belligérantes d'aujourd'hui. S'ils gardent la neutralité, c'est parce que cela convient à leurs intérêts propres, de même que ceux qui se font la guerre croient agir conformément à leurs intérêts. Les uns comme les autres n'ont en vue que leur bien personnel, et ce n'est pas par hasard que les neutres verront la juste cause là où ils voient ou au moins où ils croient voir leur intérêt. En un mot, les neutres ne peuvent être en aucun cas les juges des belligérants ni régler leur propre conduite d'après la justice ou l'injustice de la cause de ceux-ci. Neutres, ils ne peuvent l'être que d'une seule manière : ne participant pas à la guerre engagée entre deux ou plusieurs Etats et se conduisant de la même manière vis-à-vis de toutes les parties belligérantes.

On sait que la diplomatie a inventé, comme un instrument très commode pour ses visées, une sorte spéciale de neutralité, dite la neutralité bienveillante. En vertu de celle-ci, un Etat neutre pourrait tenir une conduite qui représenterait des avantages spéciaux pour l'un des belligérants à l'égard duquel la neutralité serait bienveillante. Bien entendu, cette double conduite d'un Etat neutre ne serait point motivée, comme dans la théorie de Grotius, par la justice de la cause du belligérant à l'égard duquel cette bienveillance se manifeste, mais tout simplement par les intérêts politiques que le neutre peut en tirer. Mais si les motifs sont différents — et nous avons vu qu'en effet les neutres, comme maîtres absolus dans l'appréciation de la cause des belligérants, peuvent s'inspirer par des motifs peu louables — le résultat est le même : dans l'un aussi bien que dans l'autre cas, nous nous trouvons en présence de la neutralité bienveillante. Or, cette neutralité ainsi qualifiée n'a rien de commun avec la notion juridique de la neutralité. Car tout qualificatif et surtout un qualificatif de cette sorte contredit le sens même du mot neutralité. Comme dit très justement M. Rivier, « des actes de bienveillance envers l'un des belligérants sont des actes de malveillance envers l'autre (1) ». Et en réalité, l'opinion de Grotius sur

1. *Op. cit.*, t. II, p. 378.

La neutralité, et aussi cette neutralité bienveillante, dont nous avons dit quelques mots, ne sont pas acceptées par la doctrine moderne du droit international. Cette doctrine ne connaît qu'une seule neutralité qui, par sa nature même, signifie la non-participation absolue aux hostilités engagées et qui comme telle n'a besoin d'aucun qualificatif.

A commencer par Bynkershoek, qui représente la réaction contre l'opinion de Grotius et jusqu'aux auteurs du temps le plus récent, la théorie, d'après laquelle les neutres peuvent et doivent s'interposer entre les belligérants comme juges de la cause de ceux-ci, est presque complètement abandonnée. Les raisons ne font pas défaut. En effet, que veut-on atteindre par l'institution de la neutralité ? Régler la situation des Etats neutres envers les parties belligérantes, déterminer et préciser leurs droits et leurs devoirs réciproques et écarter de cette manière des revendications arbitraires des belligérants dont les neutres ont souffert longtemps. La neutralité, ainsi conçue, n'est point la simple continuation de la paix ; elle comporte une situation plus compliquée et tout à fait nouvelle. La guerre, bien qu'elle puisse avoir un champ d'action plus étroit, exerce pourtant par elle-même une grande influence sur les rapports des Etats qui lui restent étrangers. La réglementation de cet état nouveau de choses, provoqué par la guerre, c'est le but de la neutralité comme institution du

droit international. Eh bien, si cette réglementation doit servir de remède contre l'arbitraire des belligérants, elle doit exclure aussi celui des neutres. On veut se débarrasser d'une volonté arbitraire non pour s'exposer à une autre, mais pour écarter toutes les deux. Or, comme nous l'avons constaté, laisser ceux qui sont neutres apprécier la justice ou l'injustice de la cause des belligérants et régler suivant cela leur conduite, c'est s'exposer à leur volonté arbitraire. Par conséquent, l'institution de la neutralité, qui a pour but d'écarter toutes les volontés arbitraires, celle des belligérants aussi bien que celle des neutres, est incompatible avec cette théorie qui, étant vraiment contre l'arbitraire de ceux-là, conduit en effet à l'arbitraire de ceux-ci.

On peut conclure, de ce qui précède, que la conception moderne de la neutralité par rapport à celle de Grotius est de beaucoup supérieure et plus acceptable. Mais examinons cette conception non plus par rapport à celle de Grotius, mais en elle-même et au point de vue de la Société des Nations, pour voir si elle est vraiment admissible.

III

L'institution de la neutralité, bien qu'elle représente incontestablement un grand progrès dans le

développement du droit international, n'a pas été créée en se plaçant à un point de vue général et en ayant en vue l'ensemble des intérêts de l'humanité. Nous ne voulons pas dire, qu'elle n'ait pas été utile à la réglementation des intérêts internationaux. Autrement elle ne représenterait pas un grand progrès comme nous disions tout à l'heure. Nous voulons seulement indiquer que la neutralité, déjà par son origine même, a un caractère qui, pour nous, est un défaut. Car à quoi se réduit le rôle des neutres ? En supposant que les belligérants le laissent tranquille et qu'ils ne violent pas trop brutalement et sans excuses ses droits, un Etat neutre se contente du rôle d'observateur. Non seulement une partie belligérante peut violer les principes et les conventions internationales vis-à-vis de son adversaire, mais elle peut le faire aussi vis-à-vis des neutres, sans qu'un Etat neutre, se trouvant à l'abri des caprices du belligérant, se considère obligé d'intervenir contre le violateur. De cette manière donc un Etat neutre, pour éviter les inconvénients et les dangers de la guerre, reste indifférent en présence des violations du droit international sur lequel se fonde sa neutralité même. Laissant de côté ce qu'il faut penser d'une telle neutralité au point de vue moral, nous allons examiner maintenant si l'on peut réellement être neutre. La neutralité n'est-elle qu'un moyen pour apaiser la conscience un peu troublée ?

Ne veut-on pas, peut-être, en se lavant les mains, rejeter toute sa responsabilité ?

Quant à nous, il nous semble, que le mot « neutre », si on l'envisage de plus près, ne correspond à aucune réalité. Supposons une société — et l'humanité doit être aussi une société — dans laquelle certain régime politique et social est établi. Naturellement, il y a des membres de cette société qui sont pour le régime existant, mais il y en a aussi qui sont contre lui. Il reste à savoir s'il est possible de trouver une troisième catégorie de membres sociaux, qui, n'étant ni pour, ni contre le régime existant, seraient neutres ? Nous nions cette possibilité. Nous pensons qu'il n'existe qu'une seule alternative : pour ou contre, et rien d'autre. Alors, dans quelle catégorie faut-il ranger les neutres ? Les uns sont contre le régime ; parmi ceux-ci évidemment il n'y a pas de place pour les neutres. Restent les autres qui sont pour le régime ; de ce côté là, il faut chercher la place des neutres. En effet, contre ce qui existe, on ne peut être que d'une seule manière, d'une manière active. Au contraire, pour ce qui existe on peut être de deux manières : activement et passivement. Car ne travaillant pas pour le nouveau, on travaille en réalité pour l'ancien : par leur passivité, les neutres contribuent au maintien de l'état de choses existant. Ils représentent une force essentiellement conservatrice. Si cela est vrai, les neutres ne sont pas réellement

neutres, puisque leur inaction, leur passivité contribue à la réalisation d'un effet déterminé.

Si l'on applique ce point de vue aux relations internationales, on est forcé d'aboutir à la même conclusion. En effet, dans les affaires internationales, comme dans celles d'un Etat particulier, il est impossible aujourd'hui de tenir une conduite qui ne contribuerait point à la réalisation de tel ou tel effet. Les crimes internationaux sont commis par leurs auteurs d'une manière active. Mais leur accomplissement est rendu possible par les neutres d'une manière passive. C'est en vain qu'on se déclare neutre en présence des violations du droit international ; on ne réussit pas par là à dégager sa propre responsabilité. Mais, alors, dira-t-on, Grotius a eu raison de déterminer la conduite des neutres suivant la justice de la cause des belligérants. Car, si les neutres ne peuvent et ne doivent pas rester indifférents à l'égard de ce qui se passe autour d'eux, ils peuvent et ils doivent aider la juste cause à triompher. Il n'y a pas, semble-t-il, d'autre issue. Autrement, nous nous trouvons dans une impasse.

Cependant, nous pensons que la critique dirigée contre l'opinion de Grotius est justifiée et pourtant, nous demeurons fidèles à notre opinion de la neutralité. Nous ne nous considérons pas comme obligés de choisir entre les deux conceptions de la neutralité : l'ancienne et la nouvelle. Nous sommes

convaincus que la notion même de la neutralité doit être abandonnée, parce qu'il n'y a pas de place pour elle dans la Société des Nations.

M. Descamps se plaint de ce qu'on parle ordinairement des devoirs des neutres d'abord, et de leurs droits ensuite, au lieu de procéder d'une manière inverse (1). Il a tort. Il faut se plaindre de ce qu'on parle en général des droits et des devoirs — n'importe dans quel ordre — des Etats comme neutres, au lieu de parler de leurs droits et de leurs devoirs comme membres de la société internationale. Il ne faut envisager la question ni au point de vue des parties belligérantes, ni au point de vue des Etats neutres, mais à un point de vue plus haut et plus général. Si l'on procède de cette manière, on pourra découvrir une issue pour sortir de l'impasse prétendue où nous nous sommes engagés. C'est l'organisation internationale, c'est la Société des Nations juridiquement organisée. Il ne faut pas laisser aux Etats dits neutres le soin d'apprécier individuellement la justice ou l'injustice de la cause des parties belligérantes. Nous avons vu des inconvénients qui en proviennent. Mais il ne faut pas admettre non plus qu'ils restent indifférents en présence des crimes. Comme dit M. Ruy Barbosa : « Entre ceux qui violent la loi et ceux qui l'observent on ne saurait

1. *Op. cit.*, p. 63.

admettre la neutralité... C'est servir la violence que de croiser les bras quand elle foule aux pieds avec arrogance le code écrit » (1). Cependant, nous ne pouvons pas partager l'opinion de cet auteur distingué quant aux conséquences de la conduite des Etats neutres dans la grande guerre mondiale. En parlant des violations des conventions de La Haye, il s'exprime comme suit : « l'inviolabilité juridique d'un pacte de cette nature est annulée à l'égard de tous les autres, si elle est rompue par l'un ou plusieurs des contractants avec le silence, partant avec le consentement tacite des autres. Ceux qui se seront tus auront tacitement sanctionné l'attentat ; ils auront renoncé à invoquer demain, à leur profit, une garantie dont ils admettent aujourd'hui la fragilité ; ils auront, en conséquence, contribué à faire disparaître la situation contractuelle dans laquelle ils étaient parties » (2).

Nous ne pouvons entrer ici dans la réfutation détaillée de cette opinion. Nous nous bornerons seulement à constater que les conventions conclues dans les conférences de La Haye ne sont pas placées sous la garantie collective des puissances signataires. Celles-ci se sont obligées à respecter, mais non à faire respecter les dites conventions. Même s'il en était autrement, elles auraient toujours des moyens

1. *Le Devoir des neutres*, Paris, 1917, p. 63.

2. *Op. cit.*, p. 58.

de se libérer de leurs devoirs, en alléguant que la vérification de tels et tels faits n'est pas toujours matériellement possible. La critique dirigée contre les neutres atteint moins ceux-ci que le droit international actuel. Celui-ci a pour mission d'organiser la collaboration au sein de la société internationale. Au lieu de cela, il reconnaît aux Etats comme leurs droits souverains, d'un côté, de faire la guerre, et de l'autre de garder la neutralité, deux choses également contraires à l'essence même de la Société des Nations, puisque toutes les deux sont contraires à la collaboration qui est à la base de toute société.

Dans de telles circonstances, M. Lorimer a parfaitement raison quand il voit dans la neutralité « un rapport anormal », contrairement à presque tous les auteurs, d'après lesquels « elle est, sinon une attitude toujours justifiable et généralement recommandable, du moins une attitude que chaque Etat peut moralement et juridiquement prendre quand il lui plaît, que les autres Etats doivent aider et encourager » (1). Cependant, cet auteur ne fait pas disparaître cette situation anormale qu'est la neutralité. Il dit : « Pour que nous puissions être neutres, il faut que l'intervention soit juridiquement impossible » (2). Mais la possibilité et l'impossibilité juridiques de l'interven-

1. *Principes de droit international*, Bruxelles-Paris, 1885, p. 233.

2. *Loc. cit.*

tion dépendent toujours de l'appréciation de l'Etat même qui doit entreprendre cette intervention. Dans quel sens et en faveur de quelle cause cette intervention s'exercerait-elle ? Cela dépendrait aussi de l'appréciation des Etats particuliers. On ne voit donc pas en quoi consisterait l'amélioration de l'état de choses existant. En réalité, M. Lorimer garde la notion de neutralité et ce qu'il veut c'est qu'on prescrive des conditions dans lesquelles cette attitude peut être prise par un Etat, parce qu'il dit : « Pour que nous puissions être neutres... » Mais, comme nous l'avons dit, pour la notion de neutralité comme telle, il n'y a pas de place dans la Société des Nations. Représentant l'organisation juridique internationale, qui a pour premier but de garantir la sécurité de ses parties et d'assurer la paix générale, cette société ne pourrait comprendre dans son sein des Etats qui seraient neutres à l'égard de sa mission primordiale. Il ne suffit pas de ne pas entraver la réalisation de cette mission en s'abstenant de troubler la paix. Il est nécessaire encore de la faciliter, en y prenant une part active. Car il faut que les éventuels récalcitrants internationaux sachent qu'ils vont se trouver non devant des Etats particuliers, mais devant la Société des Nations tout entière, et que l'Etat violé ait une garantie de ne pas se trouver seul vis-à-vis l'Etat violateur. En un mot, la société internationale étant l'expression de la solidarité internationale

exclut par là même la possibilité d'être neutre, car ses membres solidaires ne peuvent profiter des avantages sans en supporter en même temps les charges. Comme membre de la société internationale, un Etat ne peut agir contre elle ; mais n'agissant pas contre la société dont il est partie, il ne peut pas agir pour elle, car étant un de ses membres, il est obligé de prendre part au maintien de l'ordre et de la paix.

*
* *

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que le droit des Etats de faire la guerre doit disparaître comme contraire à la société internationale. Nous sommes arrivés à la même conclusion, quant à la neutralité. En effet, le droit international nouveau devra sortir de la situation étrange et bizarre qui consiste à établir certains principes et en même temps à admettre la neutralité vis-à-vis de leur observation. Et puisqu'il sera le droit de l'avenir, il ne retournera pas à la conception d'après laquelle les neutres eux-mêmes, en appréciant la cause des belligérants, déterminent leur conduite suivant le résultat de cette appréciation. Il sera le régulateur de la collaboration des Etats juridiquement et internationalement organisée, et comme il ne reconnaîtra aucun droit à la rupture de cette collaboration par violence,

de même il ne reconnaîtra pas non plus le droit à la neutralité. Tous les Etats participant à la formation de la force collective, destinée à maintenir la paix et le droit, il ne pourra y avoir en effet des neutres.

CHAPITRE IV

Le Principe de la souveraineté d'Etat et le droit international

I

C'était le grand philosophe français, Jean Bodin (1530-1596), qui a formulé, pour la première fois, dans son ouvrage célèbre, *Les six livres de la République*, la théorie complète de la souveraineté. Pour lui elle est « la puissance absolue et perpétuelle » dont le sujet est le prince lui-même. Sa définition du souverain est ainsi conçue : « Il faut que ceux-là qui sont souverains, ne soient aucunement subjects aux commandements d'autrui, et qu'ils puissent donner loi aux subjects et casser ou anéantir les lois inutiles, pour en faire d'autres, ce que ne peut faire celui qui est subject aux lois, ou à ceux qui ont commandement sur lui » (1). Ou tout court,

1. *Op. cit.*, Paris, 1583, liv. I, ch. VIII, p. 131.

« d'après Bodin, souverain est celui « qui ne tient rien d'autrui ». (1)

La conception de Bodin sur la souveraineté se conforme parfaitement aux circonstances et au temps où elle est apparue. Comme réaction contre les tendances du régime féodal, déjà à son déclin, se sont développées les aspirations vers l'unité nationale. Les philosophes et les juristes ont voulu, par leurs théories, contribuer pour leur part à la réalisation de ce mouvement. Le moyen pour y parvenir, ils l'ont vu dans le renforcement de l'autorité royale et en vue de cela ils ont attribué au prince la puissance absolue, c'est-à-dire la souveraineté. Devant les autres pouvoirs hostiles et concurrents, — l'Eglise, l'empereur, les grands vassaux — il fallait montrer que le prince ne les reconnaît pas comme supérieurs, qu'il ne les considère pas comme se trouvant au-dessus de lui. En présence des prétentions de ces pouvoirs divers, il fallait démontrer que le prince est indépendant, qu'il ne tient rien d'eux. D'où la nécessité de définir négativement la souveraineté, qui est d'ailleurs, par sa nature, une notion purement négative. Ainsi, par exemple, Grotius définit la souveraineté d'une manière négative : « La puissance est souveraine lorsque ses actes ne sont pas dépendants de la disposition d'autrui, de manière à pouvoir être

1. *Op. cit.*, liv. I, ch. IX, p. 168.

annulés au gré d'une volonté humaine étrangère » (1). Dock pense même qu'il est impossible de définir la souveraineté d'une manière positive, mais seulement d'une manière négative comme une puissance suprême qui n'en connaît pas de semblables au-dessus d'elle (2).

Bodin, comme nous l'avons vu, définit négativement la souveraineté. L'auteur allemand connu, Paul Laband, qui fait autorité dans la science du droit public, procède de la même manière. D'ailleurs, l'accord entre ces deux auteurs n'existe pas seulement sur ce point-là. Il existe aussi dans la conception même de la souveraineté comme puissance absolue. Pour Laband la souveraineté est : « L'autorité juridique supérieure, l'autorité suprême, au-dessus de laquelle il n'y en a pas d'autre » (3), ou bien « une puissance supérieure, suprême, qui n'est soumise à aucune autre puissance terrestre et qui est en vérité la *potestas suprema* » (4). Dans un autre endroit il emploie le mot même « négative ». Il s'exprime ainsi : « Dans l'ensemble d'idées soumis ici à la discussion, puissance souveraine signifie, « puissance première », « suprême ». La qualité de « souveraine » n'exprime

1. *Op. cit.*, t. I, liv. I, ch. III, § VII, p. 203-204.

2. *Der Souveränitätsbegriff*. Strassburg, 1897, p. 55. V. aussi Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*. Paris, 1914, p. 1.

3. *Le Droit public de l'Empire allemand*, t. I, p. 102.

4. *Op. cit.*, p. 113.

donc pas positivement quels droits contient en soi une puissance, elle marque seulement, d'une façon *négative*, que la puissance dite souveraine n'a au-dessus d'elle-même aucune puissance qui ait le droit de lui donner des ordres l'obligeant juridiquement. Cela revient à dire que la souveraineté est une qualité d'un caractère absolu qui n'admet ni augmentation, ni diminution, qui est ou qui n'est pas » (1). C'est donc toujours chez Laband, comme chez Bodin, une puissance absolue qui, comme telle, ne reconnaît personne au-dessus d'elle, qui peut donner des ordres, mais à qui ils ne peuvent pas être donnés. Cependant, d'accord quant à la conception de la notion de la souveraineté, ces deux auteurs ne le sont pas, quand il s'agit de savoir à qui cette qualité de souverain doit être attribuée : tandis que Bodin l'attribue au prince, Laband l'attribue à l'Etat. Pour le premier, c'est le prince, pour le second c'est l'Etat qui dispose de la puissance absolue. Il y a donc une différence en ce qui concerne le sujet de la souveraineté — de personnel, il est devenu impersonnel — mais sa notion est toujours la même, elle est toujours « première », « suprême », « absolue ».

Quelle est la valeur juridique de la notion de la souveraineté conçue d'une façon si absolue ? Nous allons examiner brièvement cette question au point

1. *Op. cit.*, p. 124.

de vue du droit public intérieur pour passer ensuite à la question des rapports entre le droit internationale et la notion de la souveraineté, ce qui nous intéresse au premier point.

La souveraineté, par sa nature même, est contraire à toute idée de la limitation. En effet, si la souveraineté était limitée, elle cesserait par là même d'être la souveraineté. On ne peut concevoir qu'il existe, pour une puissance souveraine, des limites qu'elle ne serait pas en état de franchir. La souveraineté limitée, ce serait la contradiction véritable *in adjecto*. Par conséquent, tandis que d'après l'opinion de Bodin, ce serait le prince qui disposerait de la puissance illimitable, Laband, au contraire, attribuerait une telle puissance à l'Etat. La conséquence logique, qui en provient, c'est que dans le premier cas c'est le prince, dans le deuxième c'est l'Etat qui serait au-dessus du droit. Dans notre examen ultérieur nous n'allons prendre en considération que ce deuxième cas, en laissant de côté le premier.

Comme nous l'avons vu, la souveraineté par sa nature même implique l'illimitabilité. Il s'agit de voir dans quel rapport, à cause de cette qualité, se trouve la notion de la souveraineté avec celle du droit.

Or, si la notion de la souveraineté implique l'illimitabilité, celle du droit implique au contraire la limitabilité. Sa mission consiste, précisément, à limiter les sphères dans lesquelles les forces indivi-

duelles et sociales peuvent se mouvoir librement. Par conséquent il exclut l'existence d'une puissance absolue, pour laquelle, par là même qu'elle est absolue, n'existeraient aucunes limites. « Le droit, comme dit très bien M. Duguit, n'est point, suivant l'expression de Iehring, la politique de la force ; il est la limite de la force » (1). Jellinek exprime la même pensée : « Le droit, c'est le pouvoir juridiquement limité » (2). Or, si cela est vrai, on ne voit pas bien comment la notion de la souveraineté comme puissance absolue peut se concilier avec celle du droit ! Tandis que celle-ci comporte des limites, celle-là les exclut. Logiquement, par conséquent, on ne peut concevoir que le droit admette la souveraineté comme un principe juridique. Car la souveraineté étant la puissance absolue, c'est-à-dire sans limites, le droit, en l'admettant, renoncerait à sa mission consistant à limiter les puissances. Ce serait sa propre négation (3).

Après avoir vu que le droit et la souveraineté conçue absolument ne sont pas conciliables, passons maintenant à la question des rapports entre la souveraineté et l'Etat moderne. Or, la caractéristique

1. *L'Etat*, t. I. Paris 1901, p. 15.

2. *L'Etat moderne et son droit*, t. II, p. 6.

3. V. *Preuss, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, 1889, p. 133 ; Le Fur, *l'Etat fédéral et confédération d'Etats*. Paris 1896, p. 422 et suiv.

principale de l'Etat moderne c'est la subordination de la puissance publique à l'ordre juridique. L'Etat moderne est avant tout l'Etat de droit, *Rechtsstaat* comme disent les Allemands. Il a pris naissance vers la fin du moyen âge, mais ce n'est qu'après la Révolution française, à la suite de la suppression de l'ancien régime, qu'il a acquis ce caractère : à la place de l'Etat de police est venu l'Etat de droit. Si d'un côté, la caractéristique de l'Etat moderne consiste vraiment dans sa subordination au droit et si de l'autre côté, la notion de la souveraineté par sa nature exclut toute limitation juridique, il est évident alors que ces deux notions — la notion de l'Etat moderne et celle de la souveraineté — sont contradictoires. Elles s'excluent mutuellement. Car si l'Etat est vraiment souverain, il ne pourrait être question de sa limitation juridique, de sa subordination au droit : étant souverain, il ne connaît personne au-dessus de lui.

Cela peut être démontré logiquement d'une autre manière. En effet, l'Etat moderne en se soumettant à l'ordre juridique se trouve par là même concilié avec le droit. De l'autre côté, comme nous l'avons vu plus haut, la souveraineté ne peut se concilier avec le droit, donc elle est inconciliable aussi avec l'Etat moderne. Car si l'Etat moderne se concilie avec le droit, c'est précisément parce qu'il abandonne la prétention d'être la puissance absolue ne

reconnaissant personne au-dessus de lui. Autrement, si l'Etat moderne pouvait se concilier avec la notion de la souveraineté, il serait inconciliable avec le droit. En un mot, l'Etat moderne étant concilié avec le droit est inconciliable avec la souveraineté, puisque celle-ci, par sa nature même, est inconciliable avec le droit.

II

Il semble, d'après ce qui précède, que la subordination de l'Etat au droit ne peut se réaliser qu'en rejetant la notion de la souveraineté. Cependant, on a fait des tentatives pour aboutir à ce résultat en gardant la notion de la souveraineté. Nous allons en examiner les plus intéressantes et les plus importantes.

Pour triompher des difficultés auxquelles on se heurte, Jellinek a construit la théorie connue de l'autolimitation de l'Etat. Si l'Etat, comme souverain, ne peut être limité par un autre, il peut se limiter lui-même. Il y a, par conséquent, des limites juridiques pour l'Etat, mais il reste pourtant toujours souverain parce que c'est lui-même qui a fixé ces limites. Jellinek s'exprime ainsi : « En somme, les actes de l'Etat sont des actes d'obligation par propre volonté. En d'autres termes, obligation par propre volonté, c'est le signe caractéristique de l'Etat

au point de vue juridique » (1). Et puis il ajoute encore plus expressément : « La souveraineté est la qualité d'un Etat en vertu de laquelle il ne peut être obligé juridiquement que par sa propre volonté » (2). Par conséquent c'est dans l'obligation par sa propre volonté que consiste la notion de la souveraineté.

On voit donc que dans l'opinion de Jellinek la souveraineté ne signifie pas l'illimitabilité, mais tout simplement la possibilité et la faculté de se limiter soi-même. Cela apparaît encore plus clairement dans son ouvrage *l'Etat moderne et son droit*. Dans celui-ci il définit la souveraineté de la manière suivante : « La souveraineté n'est pas le pouvoir sans limite, mais la capacité de se déterminer soi-même exclusivement, c'est par suite la limitation autonome du pouvoir politique, ne connaissant juridiquement aucun lien émanant de pouvoirs étrangers, mais s'en imposant lui-même par l'établissement d'un ordre juridique qui seul permet d'apprécier l'activité de l'Etat au point de vue juridique. En résumé, la souveraineté, c'est le caractère d'un pouvoir politique en vertu duquel ce pouvoir a la capacité exclusive de se déterminer et de se lier soi-même au point de vue du droit » (3).

1. *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Wien, 1882, p. 31.

2. *Op. cit*, p. 34.

3. *Op. cit*, t. II, Paris, p. 135-136. V. aussi *Gesetz und Verordnung*. Freiburg, 1887, p. 196.

Cette théorie d'autolimitation ne peut être admise, parce qu'elle n'explique point la possibilité pour un Etat souverain d'être juridiquement limité. En effet, la limitation rien que par sa propre volonté n'est aucune limitation juridique. Si la volonté souveraine de l'Etat consent à fixer des limites à elle-même, elle ne perd pas par là sa qualité souveraine et par conséquent, elle peut, comme telle, enlever les limites de la même manière qu'elle les a fixées. La possibilité de soumettre la volonté à ses propres ordres peut avoir sans doute une grande importance dans le domaine de l'éthique, mais elle n'est pas admissible dans celui du droit (1). L'autolimitation de l'Etat, par conséquent, n'est aucune limitation au point de vue juridique.

Cependant, pour montrer que cette autolimitation est pourtant possible, Jellinek a inventé la théorie des organes. D'après lui, derrière le représentant, il y a une autre personne ; derrière l'organe, il n'y a rien (2). Par conséquent, l'activité des organes n'est rien d'autre que celle de l'Etat lui-même et si l'on pouvait limiter les organes, l'Etat par là-même se trouverait limité aussi. C'est de cette manière que procède Jellinek pour démontrer et expliquer l'au-

1. Voir Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*. Leipzig, 1899, p. 77, 268.

2. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg, 1892, p. 29. V. aussi *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, p. 25 ; *Etat moderne et son droit*, t. 1, p. 551.

tolimitation de l'Etat. En effet, une loi ne lie pas seulement les individus particuliers, mais aussi et à la fois les organes de l'Etat, qui sont obligés « de diriger leur volonté d'organe dans un sens conforme à la loi. Mais comme la volonté de l'organe est la volonté de l'Etat, l'Etat, en liant ses organes se lie lui-même » (1).

Cependant, il n'est pas difficile de démontrer que Jellinek n'a pas pu résoudre la difficulté devant laquelle il se trouvait, mais qu'il l'a tout simplement « différée », comme dit avec raison *Kraßbe* (2). En réalité, de l'autolimitation de l'Etat, il a passé à celle de ses organes, vu que l'activité de ceux-ci se confond avec celle de celui-là. Mais, si l'Etat ne peut se limiter par lui-même, comment ses organes peuvent-ils se limiter par eux-mêmes ! On rencontre donc toujours le même obstacle : l'impossibilité de l'autolimitation au point de vue juridique soit qu'il s'agisse de l'Etat, soit qu'il s'agisse de ses organes.

Otto Mayer a essayé de résoudre d'une autre façon le problème de la subordination de l'Etat au droit. D'après lui, l'Etat comme législateur n'est pas limitable ; en cette qualité, il garde le caractère de la souveraineté. Au contraire, le pouvoir exécutif comme partie de la puissance publique, « n'est pas essentiellement libre et souveraine : elle peut être

1. *L'Etat moderne et son droit*. Paris, t. II, p. 131.

2. *Die Lehre der Rechtssouveränität*. Groningen, 1906, p. 8.

liée juridiquement ; elle peut être tenue de respecter certaines limites et de suivre les voies qui lui sont indiquées » (1). Cet auteur voit très bien que la soumission de l'Etat à l'ordre juridique est inévitable, car sans cela il n'y aurait pas de droit public. En effet, si l'Etat n'était pas juridiquement limitable, cela signifierait que dans les relations entre lui et ses membres, il n'y aurait pas de règne du droit, mais tout simplement la domination de l'Etat comme la force la plus grande. Mais si cet auteur pose le problème comme il faut, il ne lui donne pas pourtant une solution satisfaisante, parce qu'il veut ce qui est impossible : garder la notion de la souveraineté et limiter l'Etat juridiquement, deux choses qui, comme nous l'avons vu, s'excluent mutuellement. Voici sa manière de raisonner : « Pour qu'un droit public soit possible, il faut que la puissance publique puisse être liée dans les formes du droit, tout en restant la puissance souveraine qu'elle est par sa nature. La séparation des pouvoirs est le moyen d'atteindre ce double but ; le pouvoir législatif garde la souveraineté absolue, le pouvoir exécutif est là pour représenter le côté de l'Etat par lequel il peut être lié » (2).

Le raisonnement de M. Mayer ne nous semble pas logique. Pour arriver à la limitation juridique de l'Etat, il partage la puissance publique en deux par-

1. *Le Droit administratif allemand*. Paris, 1903, t. I. p. 97.

2. *Op. cit.*, p. 99.

ties, dont l'une est soumise à l'autre. Celle-ci est toujours souveraine et, comme telle, elle limite celle-là, mais elle-même est illimitable. Par conséquent, même si le raisonnement de cet auteur était logique et irréprochable, le résultat ne saurait être satisfaisant, puisqu'il ne serait pas possible de limiter juridiquement la partie principale de la puissance publique. Comme dit très justement M. Duguit : « Si l'Etat n'était lié que par la loi qu'il a faite, qu'il pouvait ne pas faire et qu'il peut défaire par une autre loi, à vrai dire, il ne serait point lié par le droit » (1). Cependant, le raisonnement de M. Mayer est faux au point de vue logique même. Car, comme le constate M. Gavrilovitch, « il n'explique pas comment l'Etat-administrateur peut être limité par l'Etat-législateur, alors qu'ils ne font qu'une seule personne et que ce dernier est juridiquement illimitable !... lorsqu'on affirme que l'Etat-administrateur est limité par le droit, on doit logiquement conclure que par là même l'Etat-législateur se trouve limité lui aussi, étant donné qu'il s'agit d'une seule personne : l'Etat » (2). En effet, si la puissance publique a vraiment le caractère de la souveraineté, il s'en suit alors que chaque partie doit l'avoir aussi, autrement elle ne pourrait pas former réellement la partie de la puissance publique vu qu'elle n'a pas son caractère prin-

1. *Op. cit.*, t. I. p. 123.

2. *L'Etat et le droit*. Paris, 1911, p. 142-143.

cial, c'est-à-dire qu'elle n'est pas souveraine. Il nous semble, par conséquent, que, de même qu'on peut dire avec raison que si « l'Etat-administrateur est limité par le droit, on doit logiquement conclure que par là même l'Etat-législateur se trouve limité lui aussi », on peut dire aussi que si l'Etat-législateur comme souverain est illimitable, on doit logiquement conclure que par là même l'Etat-administrateur se trouve illimitable aussi, étant donné toujours qu'il s'agit d'une seule personne : l'Etat. On voit qu'avec cette théorie, on entre dans un véritable *circulus vitiosus* d'où il n'y a aucune issue. On se trouve en présence d'une alternative : ou bien admettre que la puissance publique est souveraine et par conséquent ne pas pouvoir la limiter, ou bien vouloir que la puissance publique soit juridiquement limitée et par conséquent ne pas pouvoir admettre sa souveraineté. Car la souveraineté de l'Etat et sa limitation juridique ne peuvent se concilier.

La question de la limitation juridique de l'Etat se trouve dans un rapport direct avec la conception d'après laquelle la contrainte matérielle représente le caractère essentiel du droit. Nous en avons parlé déjà. Maintenant, nous allons donner seulement la réfutation indirecte de cette théorie, en faisant voir qu'elle aussi est contraire à la notion même de l'Etat moderne, puisque si elle est exacte, il ne serait pas possible de limiter juridiquement l'Etat. En effet,

d'après cette théorie, la contrainte matérielle étant le caractère essentiel du droit, être obligé juridiquement se réduit à être contraint par la force étatique vu que c'est l'Etat qui dispose de la force matérielle la plus grande (1). Mais, si la contrainte était vraiment l'essence des règles de droit, elles ne pourraient pas s'imposer à l'Etat. Iehring lui-même, le créateur de cette doctrine, dit que « toute contrainte suppose deux parties : celle qui contraint, celle qui est contrainte » (2). Or, l'Etat étant souverain, en vertu de cette qualité même, ne peut être la partie contrainte, mais seulement et uniquement la partie qui contraint. En d'autres termes, il peut contraindre les autres, mais il ne peut être contraint par personne. Pour que cela fut possible, il faudrait imaginer une force plus grande se trouvant au-dessus de l'Etat. Mais l'existence d'une telle force ne peut se concilier avec la souveraineté, comme qualité principale de l'Etat. Car si elle existait réellement, l'Etat cesserait d'être souverain. Par conséquent, il n'y a pas de moyen d'exercer la contrainte contre l'Etat, puisqu'il est par sa nature le possesseur du monopole de la contrainte, il est « le souverain détenteur de cette contrainte » (3). Il est en état de l'exercer contre les autres, mais on ne peut l'exercer contre lui. Et

1. V. Gavrilovitch, *op. cit.*, p. 72.

2. *L'Evolution du droit*. Paris, 1901, p. 215.

3. Iehring, *op. cit.*, p. 215.

puisque c'est l'Etat qui dispose de la contrainte et qu'il ne peut l'exercer contre lui-même, il s'ensuit qu'il ne peut être non plus juridiquement obligé, donc, sa limitation juridique n'est pas possible. Il n'y a pas de droit pour l'Etat, parce qu'il n'y a pas contre lui de contrainte qui « constitue le critérium absolu du droit ; une règle de droit dépourvue de contrainte juridique est un non-sens ; c'est un feu qui ne brûle pas, un flambeau qui n'éclaire pas » (1). Et précisément les règles de droit qui s'adressent à l'Etat sont de ce genre-là. Ce n'est que sous une condition qu'on pourrait se tirer d'embarras, c'est-à-dire si l'on peut démontrer que l'Etat est à même d'exercer la contrainte contre lui-même. Et c'est ce qui est impossible.

Nous ne voulons pas continuer cet examen plus loin. Il nous semble, qu'il est suffisamment démontré que la notion de la souveraineté est incompatible avec celle du droit et de l'Etat moderne. La souveraineté conçue absolument est contraire à la tendance de la soumission de l'Etat au droit. Puisque cette tendance provient des nécessités mêmes de la vie sociale, conformément à l'esprit des temps modernes, la notion de la souveraineté née dans des circonstances différentes et pour ainsi dire provenant d'un autre monde, recule devant elle. La souveraineté

1. *Lehring, op. cit.*, p. 216.

disparaît dans la réalité par le fait même que le règne du droit s'étend. Ce fait, si significatif, se démontre le mieux par la question de la responsabilité de l'Etat.

Après avoir régné longtemps sans contestation, le dogme de l'irresponsabilité de l'Etat est détruit. Son règne était la conséquence naturelle de la conception de la souveraineté. La règle d'autrefois, d'après laquelle « le roi ne peut mal faire », on l'appliquait aussi à l'Etat, parce que l'un aussi bien que l'autre sont souverains. Ne pouvant mal faire, ils ne pouvaient non plus être responsables. En effet, comment pourrait-on penser à rendre responsable celui qui est souverain ? Par sa nature même, il n'a ni supérieur au-dessus de lui, ni même d'égal à côté de lui. Comme dit très justement M. Duguit : « souveraineté et responsabilité sont deux notions qui s'excluent » (1). Celui qui est souverain ne peut pas être responsable ou bien, s'il l'est, il perd par là-même sa qualité souveraine ; et puisque les applications du principe de la responsabilité de l'Etat s'étendent de plus en plus, la conséquence logique est que la souveraineté disparaît aussi de plus en plus. Il n'y avait pas de responsabilité de l'Etat pendant que la souveraineté régnait ; il n'y a pas de souveraineté dans la mesure où cette responsabilité s'établit.

1. *Les Transformations du droit public*, Paris, 1913, p. 224.

M. Teissier, dans son important ouvrage *la Responsabilité de la puissance publique*, met très bien en relief cette contradiction qui existe entre la notion de la souveraineté et celle de la responsabilité de l'Etat. « Les lois, dit-il, constituent au premier chef des actes de souveraineté et les dommages qu'elles causent aux particuliers, sauf dispositions contraires, ne peuvent donner lieu à une action en responsabilité contre l'Etat, ni devant la juridiction administrative ni devant l'autorité judiciaire (1). » On distingue donc, des actes de l'Etat dans l'exécution desquels il apparaît comme souverain, et des actes dans l'exécution desquels cette qualité de l'Etat ne se manifeste pas. Dans le premier cas la question de la responsabilité de l'Etat ne peut être posée parce qu'il agit comme souverain ; au contraire, dans le deuxième cas, elle peut l'être, car l'Etat n'agit pas souverainement.

Cette opinion n'est pas acceptable ; elle s'arrête à moitié chemin. Elle aboutit à la même contradiction dans laquelle est tombé M. Mayer, en partageant la puissance publique en deux parties, l'une souveraine et l'autre qui ne l'est pas et par conséquent, on peut lui adresser le même reproche. C'est ce que fait M. Duguit en disant : ... « si l'Etat est une personne souveraine par définition, il est toujours cette per-

1. *Op. cit.*, n° 17, p. 15.

sonne-là, il ne peut ne pas l'être dans certains cas et l'être dans d'autres et si sa souveraineté implique son irresponsabilité, il ne peut jamais être responsable », et il ajoute : « si l'on admet des cas où l'Etat est responsable, c'est qu'il n'est pas souverain ; et s'il y a des cas où il n'est pas souverain, il ne l'est jamais » (1).

Le fait important à constater c'est que la responsabilité de l'Etat est de nos jours largement appliquée et organisée, fait qui apparaît comme conséquence de la disparition de la notion de la souveraineté en même temps qu'il est sa cause, au moins dans une certaine mesure. Car, comme nous l'avons vu, la responsabilité et la souveraineté s'excluent mutuellement. Pourtant, en laissant de côté la question de la responsabilité de l'Etat, nous devons constater le dernier progrès qui est en train de se réaliser dans ce domaine. Nous pensons à la responsabilité de l'Etat à l'occasion des faits de guerre. C'était une opinion généralement acceptée jusqu'à présent que l'Etat ne peut pas être tenu comme responsable pour les dommages provenant des opérations de guerre. Cependant, aujourd'hui, c'est l'opinion contraire qui prévaut : on admet et on établit la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par la guerre. De cette manière, le domaine de la responsabilité

1. *Op. cit.*, p. 227.

de l'Etat augmente et s'élargit de plus en plus, tandis que de l'autre côté l'influence de la notion de la souveraineté diminue de plus en plus. En réalité, elle est en train de disparaître.

III

Par ce bref examen nous avons essayé d'abord de démontrer que la notion de la souveraineté, ne permettant pas la limitation juridique de l'Etat, est destructive du droit public et de faire voir qu'en réalité son empire diminue et son règne disparaît progressivement. Nous verrons maintenant si l'on peut arriver aux mêmes résultats en se plaçant au point de vue du droit international.

Et tout d'abord, en ce qui concerne la question de la possibilité de concilier la souveraineté de l'Etat et l'existence du droit international, il y a une première indication qui fait pressentir, même avant tout examen, le même résultat auquel on est arrivé quand il s'agissait du droit public interne. En effet, si la notion de la souveraineté ne peut se concilier avec le droit public interne, elle le peut encore moins avec l'existence du droit international, qui doit avoir pour mission de régler les relations des membres de la société internationale, d'où toute idée de domination est exclue. Car les Etats,

étants égaux entre eux, ne peuvent commander les uns aux autres, et la souveraineté n'est rien d'autre que la puissance commandante. Sans doute, la souveraineté signifie non seulement la faculté de commander, mais en même temps celle de ne pas être commandée. Et s'il est vrai que les Etats ne peuvent pas commander les uns aux autres, cela veut dire par là-même qu'ils gardent la faculté de ne pas être commandés. On pourrait dire, par conséquent, qu'ils sont souverains parce qu'ils ne sont commandés par personne. Mais cette conclusion serait fausse. D'abord, si être souverain signifie ne pas être commandé, cela signifie, à la fois, comme nous l'avons vu, la faculté de commander. En d'autres termes, la souveraineté, c'est la faculté de commander et de ne pas être commandé. Par conséquent, même si l'on garde la deuxième qualité, du moment où l'on perd la première, on n'est plus souverain. Mais si les Etats particuliers ne peuvent être commandés par les autres Etats pris individuellement, les Etats échappent-ils vraiment aux commandements d'un autre genre, venant d'un autre côté ? Nous voulons dire, est-ce que les Etats sont soustraits, dans leurs relations réciproques, aux commandements du droit international. Ici se pose aussi la question de la soumission de l'Etat au droit.

On définit la souveraineté extérieure d'une manière aussi absolue que la souveraineté intérieure. Ainsi,

par exemple, pour M. Bonfils celle-là « est le pouvoir suprême et absolu pour une société d'hommes de se conduire, régir et diriger en dehors d'elle-même, avec une pleine et entière liberté, à l'exclusion de toute contrainte étrangère » (1). Cet auteur, pour désigner la souveraineté extérieure, emploie aussi l'expression *indépendance*. Nous verrons, un peu plus tard, si cette indépendance existe et dans quelle mesure. Maintenant, nous constatons seulement que les auteurs du droit international distinguent en général deux catégories de la souveraineté, en prenant comme critérium la direction dans laquelle elle s'exerce. De cette manière on distingue la souveraineté étatique qui agit à l'intérieur et la souveraineté internationale qui agit à l'extérieur. Jellinek n'accepte pas cette opinion. Il pense que ces deux souverainetés se complètent nécessairement, de manière que l'une ne peut se concevoir sans l'autre. En d'autres termes, il n'y a pas deux souverainetés distinctes et séparées, mais une seule et même souveraineté. La souveraineté internationale n'est rien d'autre que le reflet nécessaire de la souveraineté d'Etat à l'extérieur (2).

M. Borel rejette lui aussi cette distinction. Pour lui

1. *Op. cit.*, p. 98.

2. *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Wien, 1882, p. 23-24. V. aussi *op. cit.*; *l'Etat moderne et son droit*. Paris, t. II, p. 127; *Gesetz und Verordnung*, p. 197; Rivier, *op. cit.*, t. I, p. 280.

ce dédoublement est inutile, contraire à la logique et aux faits. Ces deux souverainetés ne sont que deux faces différentes d'une seule et même souveraineté, et comme telles elles ne peuvent exister l'une sans l'autre (1). Si cela est vrai, alors il ne faut pas parler de la souveraineté internationale qui fait penser qu'il s'agit d'une chose distincte. Puisque ces deux souverainetés ne sont que deux côtés d'une seule et même chose il faut les appeler tout simplement l'une intérieure, l'autre extérieure. D'ailleurs, nous admettons l'opinion de cet auteur, à savoir qu'il s'agit ici d'une seule et même chose, non pour arriver à la conclusion à laquelle il aboutit, mais à une conclusion tout à fait différente. D'après lui : « La souveraineté est une qualité de l'Etat qui à la puissance suprême et absolue, qui ne reconnaît aucun pouvoir au-dessus de lui et qui n'est obligé que par sa propre et libre volonté » (2). Et puisque en dehors, comme en dedans il s'agit toujours de l'Etat souverain, ses obligations internationales « reposent en définitive sur sa propre volonté » (3). Or, nous avons vu que l'obligation par sa propre volonté n'est aucune obligation pour l'Etat quand il s'agit de son activité à l'intérieur ; la même conclusion s'impose quand il s'agit

1. *Etude sur la souveraineté et l'Etat fédératif*. Berne, 1886, p. 29-30.

2. *Op. cit.*, p. 47.

3. *Op. cit.*, p. 27.

de celle se manifestant à l'extérieur. Dans un cas comme dans l'autre, l'Etat se trouve au-dessus du droit ; on ne peut ni le limiter, ni l'obliger juridiquement. Par conséquent le résultat est le même : la notion de la souveraineté contredit l'existence du droit public interne, et en même temps celle du droit international.

Un Etat, par là même qu'il se trouve à côté des autres Etats et qu'il entretient des relations avec eux, ne peut disposer de la souveraineté absolue. La vie internationale, de même que la vie sociale, fait naître des droits et des devoirs réciproques. D'où provient, comme une conséquence inévitable, l'existence du droit international ayant pour but de régler ces rapports réciproques. Mais si l'existence du droit international, dans de telles conditions, est vraiment inévitable, on démontre par là même, que l'inexistence de la souveraineté absolue l'est aussi, car limitée par le droit, elle ne serait plus absolue.

On ne pourrait concevoir un Etat absolument souverain que dans la situation d'un isolement complet. Etant isolé, il n'entretiendrait aucuns rapports avec les autres Etats, et en conséquence il ne pourrait être limité et il n'y en aurait pas besoin. Dans un tel état d'isolement, l'Etat pourrait être conçu comme souverain, comme une puissance absolue. Mais même « dans ce cas, comme dit M. Roguin, il

possèdera l'omnipotence de fait et non de droit » (1). Or, si l'isolement complet de l'Etat est nécessaire pour pouvoir concevoir sa souveraineté absolue, un Etat se trouvant dans une telle situation est aujourd'hui une pure hypothèse hors de toute réalité. Un Etat abstrait peut se concevoir en dehors de toute relation avec les autres, mais l'Etat concret se trouve mêlé dans des rapports nombreux et différents. En un mot, l'Etat apparaît, au moins dans une certaine mesure, comme membre d'une communauté internationale, dont le droit s'impose à lui. Autrement, on ne pourrait concevoir l'existence de rapports réguliers entre les Etats. L'Etat, étant souverain, pourrait comme tel refuser même les obligations acceptées, dès que cela lui convient. D'où s'ensuivrait l'instabilité des relations internationales, car à quoi bon conclure des engagements contractuels dont l'exécution ne serait point du tout assurée. Le faire, ce serait d'après le mot de M. David Jayne Hill, « écrire sur l'eau courante » (2). En un mot, les relations entre les Etats étant inévitables, le droit international l'est aussi, et celui-ci, comme tout droit d'ailleurs, implique l'idée de la limitation. Donc, il ne peut se concilier avec la notion de la souveraineté d'Etat qui, par sa nature même, doit être illimité et illimitable. Ce qui importe pour lui, en premier lieu,

1. *Op. cit.*, p. 128.

2. *La Reconstruction de l'Europe*. Paris, 1918, p. 157.

ce n'est pas la question de la liberté absolue des Etats, mais bien au contraire celle de leur limitation (1).

De ce qui précède, on peut logiquement arriver à l'appréciation juste de la notion de la souveraineté absolue. D'après le mot heureux de M. le doyen Larnaude : « De même qu'on juge l'arbre à ses fruits, de même l'on jugera le principe à ses conséquences » (2). Or, quelle est la conséquence de cette notion au point de vue du droit international ? C'est, comme nous l'avons vu, l'inexistence de ce dernier. Celui-ci aurait sa raison d'être, s'il est vraiment à même de régler les rapports entre les Etats et de les transformer ainsi de rapports de fait en rapports de droit. Mais, pour cela, il est nécessaire que les Etats soient soumis au droit, c'est-à-dire qu'ils cessent d'être absolument souverains. Et précisément à cause de cette conséquence on proteste contre l'institution d'un tribunal et l'établissement d'un Code international. Ainsi, par exemple, MM. Funck-Brentand et Sorel s'expriment comme suit : « L'institution d'un tribunal de ce genre est tout aussi opposée au principe de la souveraineté des Etats que la rédaction d'un Code du droit des gens. Aucun

1. Voir Jellinek, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*. Freiburg, 1892, p. 304.

2. *Les Méthodes juridiques*. Leçons faites au collège libre des sciences sociales en 1910. Paris 1911, p. 28.

Etat, sans abdiquer sa souveraineté, ne pourrait constituer un pouvoir supérieur au sien... On ne saurait ni imposer aux Etats un Code de droit international, ni instituer un tribunal suprême des conflits internationaux sans porter atteinte à la souveraineté des Etats » (1). Donc, la notion de la souveraineté absolue aboutirait à l'impossibilité d'introduire le droit dans les relations internationales. Sa conséquence serait d'empêcher l'élargissement du règne du droit au delà des frontières. Or, un principe qui entraîne une telle conséquence ne peut être admis comme principe juridique. Par ses conséquences, il est antijuridique et comme tel il doit disparaître de la science du droit international.

Comme preuve que cette conséquence n'est pas seulement le résultat de la déduction logique, mais qu'elle se manifeste dans les faits, on peut citer la question de l'arbitrage obligatoire aux Conférences de La Haye. Ce n'est pas par hasard que l'arbitrage obligatoire y rencontrait la plus grande opposition de la part de l'Allemagne. Cela s'explique parfaitement par la conception de la souveraineté absolue. Comme dit très bien M. de Lapradelle : « D'abord puissance militaire, elle affecte de mettre son droit à l'abri de ses armes, plutôt que sous la protection d'un tribunal ; ensuite au point de vue du droit

1. *Op. cit.*, p. 440-441.

public allemand, l'existence de l'arbitrage obligatoire est incompatible avec sa souveraineté, pouvoir absolu que rien, hors lui-même, ne saurait lier ou limiter ; puis, l'arbitrage soumet à la critique d'un juge les actes pour lesquels le Souverain, imbu des vieilles idées du droit divin, n'entend admettre d'autre juge que Dieu » (1).

La notion de la souveraineté d'Etat absolue n'est pas conciliable avec le droit international. Mais que faut-il penser du rapport existant entre le droit international et la notion de l'Etat moderne ? Par le fait même que d'un côté ces deux notions, celle de la souveraineté d'Etat et celle de l'Etat moderne, s'excluent réciproquement, et de l'autre que la première n'est pas compatible avec le droit international, il semble bien qu'on puisse conclure à la compatibilité de celui-ci et de l'Etat moderne. Mais ce raisonnement ne suffit pas. De la contradiction de la notion de la souveraineté et de celle de l'Etat moderne d'une part, et de la contradiction de cette même notion de la souveraineté et du droit international d'autre part, la compatibilité de la notion de l'Etat moderne et du droit international ne s'ensuit pas nécessairement. Tous les deux ne sont pas compatibles avec la notion de la souveraineté, mais cela ne prouve pas par là même leur compatibilité réciproque. Il faut examiner

1. *Op. cit.*, p. 145.

la chose d'un peu plus près, bien que cette hostilité commune à l'égard de la notion de la souveraineté absolue en fasse prévoir le résultat.

La caractéristique principale de l'Etat moderne consiste dans sa soumission au droit. C'est précisément à cause de cette qualité qu'il est inconciliable avec la souveraineté absolue, juridiquement illimitable. Puisque l'Etat moderne signifie l'Etat soumis au droit, il est en vertu de cette nature même conforme parfaitement au droit international, qui exige aussi la soumission de l'Etat au droit. En effet, pour un Etat qui est soumis déjà au droit interne, il n'y a aucun obstacle juridique à accepter sa soumission au droit international. Du moment que les rapports entre les Etats sont inévitables, il serait inconcevable que l'Etat parvenu « à la conscience du droit qui le régit et qui régit ses sujets, fasse dépendre l'existence de ces rapports qu'il considère comme nécessaires, du hasard des circonstances toujours changeantes, des fluctuations d'un accord éphémère des Etats intéressés ou de la moralité d'autres Etats ». (1) C'est donc à tort qu'on considère cette soumission en quelque sorte comme une certaine dégradation de l'Etat. Car comme la soumission des individus au droit ne peut aucunement les amoindrir, celle de l'Etat ne peut l'amoindrir non plus. Loin de là,

1. De Holtzendorff, *Introduction au droit des gens*, 1889, p. 19.

elle ne fait qu'augmenter l'intensité de la vie des Etats, comme c'était le cas avec celle des individus, Se plaçant sous le règne du droit « leur vie entre dans une nouvelle phase de développement, phase incomparablement plus élevée et plus humaine » (1). Précisément, se soumettant au droit international, l'Etat moderne agit conformément à sa nature de droit qui est sa caractéristique essentielle. En effet, pourquoi un Etat, qui accomplirait sa mission à l'intérieur par des moyens juridiques, refuserait-il l'emploi de ces moyens à l'extérieur ? La première fonction de l'Etat est incontestablement la garantie de la sécurité. Cette fonction à l'intérieur de l'Etat s'accomplit par l'établissement d'un ordre juridique auquel l'Etat moderne lui-même est soumis. Pourquoi procéderait-il d'une manière différente quand il s'agit d'assurer la sécurité du dehors ? Ne serait-il pas parfaitement conséquent s'il assurait sa sécurité extérieure par l'établissement de l'ordre juridique international, comme il assure sa sécurité à l'intérieur par celui de l'ordre juridique interne ? Pour nous, c'est une vérité évidente, que l'Etat moderne, quand il agit autrement, se trouve en contradiction avec sa nature d'abord et ensuite il ne parvient pas au résultat voulu. Comme le constate M. Leroy-Beaulieu : « C'est un aveu triste à faire, l'Etat moderne

1. Kamarowsky *op. cit.*, p. 2.

offre des garanties médiocres pour la défense même de la nation » (1).

IV

Après avoir examiné et, nous l'espérons, démontré que la notion de la souveraineté absolue n'est pas conforme avec le droit international, nous allons voir maintenant de quelle manière elle se manifeste dans les relations entre les Etats. Cependant, nous n'avons pas besoin d'entrer ici dans les détails puisque ce serait revenir aux choses déjà traitées dans les chapitres précédents. Ce qui nous reste à examiner, ce sont les faits eux-mêmes, pour voir si la souveraineté se manifeste toujours et partout dans sa qualité absolue ou si l'on est en état de constater, peut-être, la tendance provenant de la nature même des choses d'éliminer cette notion, tendance existant dans le droit public interne.

En vue de nous acquitter de cette tâche, nous n'examinerons que le droit des Etats de faire la guerre, puisque ce droit représente la plus pure manifestation de leur souveraineté.

Le besoin de la défense a obligé les Etats d'entrer dans des rapports plus intimes avec un ou plusieurs autres Etats exposés aux mêmes menaces. Ce besoin

1. *Op. cit.*, p. 101.

de s'occuper eux-mêmes individuellement de leur défense s'impose aux Etats, parce que le droit international ne leur donne point de garantie et de protection nécessaires. Il est vrai, il fait armer l'Etat avec le droit à l'indépendance même absolue et au respect de son intégrité territoriale. Mais en même temps, non seulement il ne fournit pas à l'Etat les moyens de protéger ces droits, mais au contraire il accorde aux autres Etats un droit aussi absolu en vertu duquel ils peuvent l'attaquer sans avoir à rendre compte à personne des motifs de leurs actions. Le droit international se trouve donc dans une situation contradictoire : il donne certains droits aux Etats, mais de leur observation il ne fait pas un devoir positif pour eux. Ils sont libres d'attaquer, mais aussi ils sont exposés à être attaqués. Pour se trouver mieux dans l'une ou l'autre de ces deux situations, ils concluent des traités d'alliance. Supposons, par exemple, que nous soyons en présence d'un traité d'alliance pour l'attaque et la défense communes. Qu'arriverait-il avec le droit souverain de l'Etat de faire la guerre ? Garde-t-il son caractère absolu, en d'autres termes se trouve-t-il toujours à la libre disposition de l'Etat.

Pour répondre à la question posée, voyons quels engagements ce traité d'alliance implique pour les contractants. D'abord, par le fait même de la conclusion d'un tel traité, ils excluent en principe l'em-

ploi de la force de leurs rapports réciproques, c'est-à-dire ils s'obligent à ne pas se faire la guerre. Voilà donc la première limitation de leur droit souverain de faire la guerre, limitation dans le sens négatif. Mais il y en a une autre, et celle-ci dans le sens positif. En effet, dans les circonstances prévues par le traité même, les parties contractantes s'obligent de faire la guerre. Par conséquent, dans le premier cas leur droit souverain de faire la guerre est limité négativement, dans l'autre il l'est positivement. Sans doute — et nous le savons très bien — ces traités peuvent ne pas être observés et très souvent ils ne le sont pas. Mais, pourtant, ce que nous avons voulu démontrer reste toujours vrai : c'est que les nécessités même de la vie internationale exigent la limitation de la souveraineté d'Etat.

Nous passons maintenant à un autre exemple de la limitation du droit des Etats de faire la guerre qui a une apparence plus juridique. Nous voulons parler de la neutralité perpétuelle. Nous ne pensons pas, bien entendu, examiner complètement et dans tous ses détails cette situation spéciale dans laquelle peut se trouver un Etat. Nous ne prendrons en considération qu'une question, à savoir quelle influence la neutralisation exerce sur la souveraineté de l'Etat neutralisé. Mais notons que nous ne parlerons que de la neutralité perpétuelle garantie qui se trouve, d'ailleurs, le plus souvent en pratique.

C'est une opinion très répandue que la neutralisation de l'Etat en diminue la souveraineté. On raisonne de la manière suivante : à cause de sa qualité même, l'Etat neutre à titre permanent ne dispose plus librement de son droit de faire la guerre. C'est pour cela qu'il ne peut contracter des obligations susceptibles de le faire entrer en guerre. Ainsi, par exemple, il ne peut conclure une alliance offensive, de même qu'il ne peut garantir la neutralité d'un autre Etat. En un mot, la qualité de l'Etat perpétuellement neutre entraîne la diminution de sa souveraineté extérieure. Et c'est au nom de cette dernière qu'on proteste contre la neutralité permanente comme contre une institution contraire au droit. Ainsi, M. Kleen s'exprime de la manière suivante : « La neutralité dite permanente ou perpétuelle est incompatible avec le droit, inhérent à la souveraineté de tout Etat indépendant, de décider lui-même des moyens de défendre son existence, son intégrité et ses droits contre les violations dont ils pourraient être l'objet » (1). Mais si vraiment « le droit de décider lui-même des moyens de défendre son existence, son intégrité et ses droits est inhérent à la souveraineté de tout Etat », pourquoi un Etat, en vertu de ce droit même, ne pourrait-il pas décider de réaliser ce but par la neutralisation ? Si on le lui refuse, ne

1. *Op. cit.*, p. 95.

serait-on pas autorisé à dire que sa souveraineté est violée vu qu'il n'a pas la liberté de choisir les moyens de se défendre ? De cette manière aussi on aboutirait à la diminution de la souveraineté. Pourtant, M. Kleen conclut : « Le droit international ne peut prêter sa sanction à des actes politiques, contraires aux principes mêmes qu'il proclame. Or, parmi ces principes figure celui que la souveraineté est un attribut essentiel de l'Etat, et que la décision des questions de paix et de guerre est une des fonctions inséparables de la souveraineté... Lors donc que la neutralité dite permanente prive l'Etat de ce droit de propre défense, ou en tout cas du droit d'en décider, elle le prive d'un droit souverain, condition de son émancipation politique et qui est indispensable à la fin même de l'Etat comme tel » (1).

On peut répondre à cette opinion que M. Kleen généralise trop. En effet ses paroles donnent l'impression, comme si l'Etat neutralisé était privé des moyens de défense personnelle. Cependant attaqué, il peut se défendre par les armes, même il y est obligé juridiquement vis-à-vis de ses garants. En vue de l'éventualité d'une telle attaque, il peut, en dehors du traité de la neutralisation, conclure des traités spéciaux pour se mieux protéger. Bien entendu, il ne peut y contracter des engagements qui pour-

1. *Op. cit.*, p. 95-96

raient le faire entrer dans une guerre ne concernant pas sa propre défense.

En réalité, la critique de M. Kleen de la neutralité perpétuelle se réduit à la question du droit de l'Etat neutralisé de faire la guerre comme l'une des fonctions de sa souveraineté. Et puisque la neutralisation, dans une certaine mesure, limite ce droit de faire la guerre, il déclare que « le droit international ne peut prêter sa sanction à des actes politiques contraires aux principes mêmes qu'il proclame », c'est-à-dire à la neutralisation des Etats. Mais il faudrait que M. Kleen vérifiât avant de constater cette prétendue contradiction dans laquelle, d'après son opinion, tombe le droit international, si la véritable contradiction de celui-ci ne consiste pas à accepter le droit souverain des Etats de faire la guerre. En effet, son invocation des principes du droit international dans la critique d'une institution internationale, qui limite le droit de guerre, n'est pas heureuse, puisque l'existence même de ce droit est contraire aux principes invoqués. Voulant découvrir la contradiction du droit international, M. Kleen est tombé lui-même en contradiction en critiquant la limitation du droit de guerre au nom des principes en vertu desquels il faudrait non seulement limiter ce droit mais encore le supprimer.

L'opinion, d'après laquelle la neutralisation est contraire à la souveraineté d'Etat a, bien entendu,

ses contradicteurs, surtout MM. Rivier (1), Nys (2), Westlake (3). Mais nous ne pouvons entrer ici au fond de la question, à savoir si l'Etat neutralisé perd par là sa qualité souveraine ou bien si neutralisation, étant une exception au droit commun pour les Etats se trouvant dans cette situation, permet le raisonnement : « la liberté est la règle et la restriction l'exception, d'interprétation limitative » (4). En tout cas, le droit de faire la guerre ne se trouve plus à la libre disposition de l'Etat neutre à titre permanent. Mais, si cela est vrai pour l'Etat neutralisé, quelle est la situation des Etats qui lui garantissent ce statut spécial, c'est-à-dire des Etats qui se sont obligés non seulement à respecter mais encore à faire respecter la neutralité perpétuelle ? Or, cette obligation des Etats garants entraîne deux sortes de restrictions dans l'exercice de leur droit de faire la guerre. En s'obligeant à respecter la neutralité permanente, ils s'engagent en premier lieu à ne pas exercer leur droit de guerre contre l'Etat neutralisé ; mais ils s'obligent en même temps à faire respecter sa neutralité. Donc ils sont obligés, dans un moment donné, à faire la guerre contre les agresseurs éven-

1. *Op. cit.*, t. II, p. 393.

2. *Le Droit international*, t. I, p. 427 et *Notes sur la neutralité* dans *R. D. J.* 2^e s., t. II, p. 21-22.

3. *Notes sur la neutralité permanente*, dans *R. D. J.*, 2^e série, t. III, p. 389 et suiv.

4. Rivier, *loc. cit.*

tuels de l'Etat neutralisé. Dans le premier cas, ils s'obligent à l'abstention, dans le deuxième à l'intervention ; mais dans tous les deux ils acceptent la limitation de leur droit de faire la guerre. Et de même que l'Etat neutralisé ne peut pas contracter des obligations qui le feraient entrer en guerre, les Etats garants ne peuvent non plus accepter des engagements qui seraient en contradiction avec leur situation de garants. Par exemple, une puissance garante ne peut pas conclure un traité ayant pour but de violer la neutralité permanente garantie par elle. Donc, le droit des Etats garants de faire la guerre est aussi bien limité que celui de l'Etat neutralisé. Et si de cette limitation s'ensuit la diminution de la souveraineté de celui-ci, la même conséquence s'impose quant à la souveraineté de ceux-là. Sans doute, le droit de l'Etat neutralisé de faire la guerre est limité d'une manière générale, tandis que celui des garants l'est d'une manière partielle. Mais c'est une différence plutôt de quantité et non de qualité. Il reste toujours vrai que leurs obligations sont de même nature, quoique d'une étendue différente. Car tous ils acceptent la limitation de leurs droits de guerre pour l'avenir et d'une manière permanente. Seulement l'Etat neutralisé contracte cette obligation vis-à-vis de tous ; ses garants ne le font que vis-à-vis de lui. Même cette différence quantitative diminue au fur et à mesure qu'une puissance garante entre

dans de nouvelles obligations de cette nature, et sa faculté d'accepter ces obligations n'est aucunement limitée. Par conséquent, si l'Etat neutralisé cesse d'être souverain, les Etats garants cessent aussi de l'être. On arrive donc au résultat que les grandes puissances européennes, à la suite de la limitation de leur droit de faire la guerre, ne sont pas souveraines. Bien entendu, la même remarque, faite à propos des alliances politiques, on peut la faire ici, à savoir que les engagements contractuels peuvent ne pas être observés. Mais ce qui importe pour nous, c'est que la limitation du droit des Etats de faire la guerre et partant celle de leur souveraineté, apparaît comme nécessitée par la vie internationale même. Dans notre développement ultérieur, nous ferons voir que la souveraineté extérieure n'existe pas en réalité, que sa conception contredit la situation réelle dans laquelle l'évolution générale a mis les Etats et qu'au lieu de la limitation partielle de la souveraineté des Etats il faut créer l'organisation internationale basée sur l'interdépendance réellement existante entre eux.

C'est le mérite de M. Pillet d'avoir mis vigoureusement en relief dans son intéressante étude, déjà mentionnée, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, cette interdépendance qui existe entre les Etats et les conséquences qui en découlent. Il qualifie justement le droit de l'indépendance « un prétendu droit qui possède d'autant moins de titres à

cette dignité qu'il n'existe même pas en fait » (1). En réalité, les Etats vivent d'une vie double, de la vie nationale et internationale, également indispensables à leur existence. A la première correspond le droit national, à la seconde le droit international. Mais ce dernier ne pourrait pas exister, si les Etats étaient vraiment indépendants. En vertu de leur droit à l'indépendance, les Etats pourraient faire ce qu'ils veulent, sans restriction et sans contrôle, ce qui est la négation de tout droit dans leurs relations. Cependant, la réalité est toute différente. « La vérité est, dit M. Pillet, que le prétendu droit d'indépendance de l'Etat n'existe pas, ou, ce qui revient au même à notre point de vue, qu'il n'existe que sous la réserve des droits de la communauté internationale, sous la réserve du droit des gens » (2). Les Etats sont les membres de la société internationale et comme tels, loin d'être indépendants, ils dépendent les uns des autres. Leur situation véritable est celle d'interdépendance. Par conséquent, ils ne sont pas souverains, et ils ne peuvent pas l'être.

M. Pfenninger critique l'opinion de M. Pillet. Il lui reproche « d'identifier la limitation des Etats objective et matérielle à celle purement juridique » (3).

1. *Op. cit.*, p. 4.

2. *Op. cit.*, p. 19.

3. *Der Rechtsbegriff und seine Anwendung auf das Völkerrecht*, dans *Archiv für öffentliches Recht*, 1902, XVII, 2, p. 343.

Mais, à cette remarque, M. Gavrilovitch a donné, nous semble-t-il, une réponse satisfaisante. Il dit : « On oublie que, si l'on reconnaît le fait même de limitation « objective et matérielle », on reconnaît par là l'existence d'une limitation juridique, l'une ne faisant que suivre l'autre » (1). Et précisément l'anarchie qui existe dans les relations internationales s'explique par le fait que cette limitation juridique, qui suit la limitation objective et matérielle, ne trouve pas suffisamment d'expression dans le droit international. Celui-ci, au lieu d'être le régulateur de cette interdépendance, dont personne ne peut contester l'existence, s'inspire encore toujours du principe de la souveraineté d'Etat qui nie en effet sa propre existence, contredit les faits réels de la vie internationale actuelle et ne correspond plus à la conscience du temps moderne. Comme le constate M. Leseur : « Il se trouve que, par une contradiction curieuse, le xvi^e siècle, qui avait créé le droit des gens, avait également déposé le germe qui devait sur bien des points empêcher son amélioration » (2). Peut-être, dans ce temps-là, la notion de la souveraineté avait un rôle utile à exercer. Mais aujourd'hui les circonstances sont complètement changées. La vie internationale sort de la phase de l'individualisme exclusif,

1. *Op. cit.*, p. 26.

2. *Introduction à un cours de droit international public*. Paris, 1893, p. 81.

pour entrer dans celle de la solidarité. Le droit international doit suivre de plus près cette évolution et se débarrasser des principes qui ne correspondent plus aux besoins réels de la vie internationale et qui en conséquence ne sont d'aucune utilité, mais bien au contraire.

Dans les chapitres précédents, nous avons vu la souveraineté d'Etat à l'œuvre, nous avons examiné quelques-unes de ses applications et apprécié leur valeur. C'est au nom de la souveraineté qu'on se déclare neutre devant les crimes internationaux, et c'est aussi au nom de ce même principe qu'on commet ces crimes. Dans ce chapitre, nous avons examiné la notion de la souveraineté en elle-même et son rapport avec le droit international. Les conclusions, auxquelles nous étions arrivés plus tôt, ne sont que mieux confirmées par cet examen. Il est nécessaire que le droit international s'émancipe de la dépendance vis-à-vis de la politique et qu'il organise par des institutions internationales la collaboration dans la société internationale, ne permettant pas la rupture de cette collaboration ni d'une manière positive ni d'une manière négative. Mais si l'on veut écarter l'effet, il faut supprimer la cause. Cette cause, c'est la notion de la souveraineté d'Etat, qui « n'est qu'un dogme politique » (1). C'est elle qui doit être écartée

1. Schücking, *l'Organisation internationale*, dans *R. G. D. I.*, t. XV, p. 22.

comme pernicieuse aux rapports internationaux. Et ce n'est point une affirmation *a priori*, elle est la conséquence de tout notre exposé précédent. De sa réalisation dépend la possibilité de la vie réglée et organisée dans la société internationale : pour que le droit y entre, il faut que la souveraineté en sorte.

CHAPITRE V

La politique et le droit international

I

On caractérise la politique comme représentant et protégeant les intérêts, et on voit par là sa différence avec le droit international. Cependant cette différence ne semble pas justifiée, vu que le droit protège aussi les intérêts et d'une manière efficace (1). Mais quoique le droit protège aussi les intérêts, la différence entre lui et la politique peut être établie même à ce point de vue. En effet, si la politique protège les intérêts protégés en même temps par le droit, elle protège aussi les autres intérêts qui ne sont pas juridiquement protégés. Comme dit M. Pillet : « Les intérêts que garantit la politique peuvent être ou sanctionnés par le droit ou extérieurs au droit, ou contraires au droit... (2) » Précisément, dans le fait que la poli-

1. Bulmerincq, *la Politique et le droit dans la vie des Etats*, dans *R. D. I.*, t. IX, 1877, p. 362.

2. *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*. Paris, 1899, p. 105.

tique internationale poursuit les intérêts juridiquement non protégés, se manifeste sa domination sur le droit dans les relations internationales et par conséquent l'anarchie internationale. Mais étant donné que le droit protège aussi les intérêts, d'où pourrait provenir facilement la confusion, il vaut mieux que la poursuite des intérêts comme critérium de la distinction entre le droit et la politique soit rejetée, d'autant plus qu'il y en a d'autres plus précis et plus nets.

M. Despagnet, dans son *Cours de droit international public*, définit la politique extérieure de la manière suivante : « La politique extérieure est l'art d'appliquer le droit international conformément à l'intérêt de chaque Etat » (1). Cette définition ne nous satisfait point. On ne sait pas, en effet, à quel point de vue elle est donnée. Si l'on voulait donner une définition décrivant l'état des choses existant, il ne fallait pas alors y insérer le mot le droit international ; car dans la politique extérieure on ne poursuit pas l'application du droit international mais tout simplement la réalisation de ses intérêts propres autant que le permet la force dont on dispose. Au contraire, si l'on voulait définir la politique extérieure partant d'un point de vue rationnel, il est tout à fait faux de dire qu'elle est l'application du droit.

1. *Op. cit.*, p. 63.

international « conformément à l'intérêt de chaque Etat ». Il y a là une grande confusion de notions. Ce qui est fait ou du moins ce qui doit être fait « conformément à l'intérêt de chaque Etat », ce n'est pas l'application du droit international, mais ce droit lui-même. En réalité, le droit international, comme nous l'avons plusieurs fois constaté, a pour mission de concilier les intérêts nationaux et internationaux, la tendance particulariste et la tendance cosmopolite. Il synthétise ces deux courants et une fois reconnu comme tel, il doit être mis en œuvre, non conformément à l'intérêt de tel ou tel Etat, mais conformément à lui-même. L'intérêt particulier des Etats n'a pas à intervenir lors de l'application du droit international, il ne doit intervenir que lors de la formation de celui-ci. Formulé de cette manière, le droit international renferme déjà la part légitime des intérêts particuliers, et son application pure et simple représente en elle-même la réalisation de ces intérêts. Laisser le droit international s'appliquer conformément à l'intérêt de chaque Etat particulier, c'est laisser le champ libre à l'arbitraire des Etats, c'est le vouer d'avance à la défaite, car dans de telles conditions il n'est aucunement en état d'accomplir sa mission.

Le même auteur, un peu plus loin, sous une forme atténuée, exprime presque le même point de vue et en conséquence il tombe dans la même erreur. Il dit :

« La politique extérieure ne peut être que la mise en œuvre, plus ou moins adroite et profitable, du droit des gens ; elle ne saurait conduire à la négation de ce droit sans perdre, du même coup, sa raison d'être » (1). On voit vraiment que cet auteur ne veut pas que la politique extérieure soit la négation du droit international, car elle n'aurait plus de raison d'être. Au contraire, d'après lui, elle doit toujours le respecter (2). Mais s'il en est ainsi, pourquoi alors définir la politique extérieure comme « la mise en œuvre, plus ou moins adroite et profitable, du Droit des gens » ? Les mots « plus ou moins adroite et profitable » veulent dire, n'est-ce pas, que la politique extérieure doit toujours être l'application du droit international « conformément à l'intérêt de chaque Etat ». De cette manière, tout Etat ne se conduisant que par ses propres intérêts, façonnerait à sa manière le droit international. Donc autant d'Etats particuliers, autant d'interprétations et d'applications diverses du droit international. La politique ne serait pas en réalité la mise en œuvre du droit international, mais celui-ci serait la justification de la politique. On pourrait aller encore plus loin et conclure que cette opinion est dangereuse pour l'existence même du droit international. En effet, si la politique extérieure doit être l'application

1. *Op. cit.*, p. 64.

2. *Op. cit.*, p. 63.

du droit international conformément à l'intérêt de chaque Etat, c'est parce qu'on place cet intérêt particulier au-dessus de tout, en même temps qu'on néglige et laisse de côté l'intérêt général. Mais si l'on constatait que même la casuistique la plus habile est hors d'état d'expliquer qu'une action politique n'est rien autre que l'application du droit international, hésiterait-on dans ce cas à écarter complètement ce droit lui-même ? Certainement non. En réalité, du moment où l'on place l'intérêt particulier avant tout et au-dessus de tout, le droit international peut avoir une base extrêmement fragile. On le conserve pendant qu'il peut fournir l'apparence d'une action faite juridiquement ; on l'écarte dès qu'il ne peut rendre ce service. La politique donc, autant qu'elle en a besoin, non seulement elle déforme et interprète à son gré les principes du droit international, mais l'existence même de celui-ci n'est pas à l'abri. Car tandis que le droit international doit être l'expression de la solidarité internationale, la politique internationale s'inspire des intérêts égoïstes des Etats particuliers. Le premier règle la solidarité entre les unités internationales et assure son développement ; la seconde agit contrairement à ce but. La conciliation entre eux ne pourra être réalisée que lorsque la seconde se mettra au service du premier, c'est-à-dire quand elle deviendra vraiment internationale.

M. Bulmerincq, dans son étude ci-dessus men-

tionnée, voit la distinction entre la politique et le droit dans l'absence ou la présence d'un lien qui s'impose à l'élection de la volonté. La politique peut choisir entre les divers moyens pour réaliser son but. Au contraire dans le droit il y a une règle, une loi qui doit être appliquée correctement à un cas déterminé (1). M. Alvarez exprime la même opinion. D'après lui la distinction entre la règle de droit et la politique « consiste en ce que la règle juridique s'applique uniformément à tous les cas prévus par elle, tandis que, dans la politique, les faits restent soumis à la libre appréciation des Etats, qui, tout en devant rester dans les limites de la morale, accommodent leur conduite aux circonstances et aux convenances » (2). La politique, n'étant pas liée, a devant elle un libre champ d'action. Pouvant être inspirée une fois par des motifs honnêtes et généreux, une autre fois par ceux d'un genre tout différent, on n'est jamais en état de prévoir sa conduite. Car, si l'on peut être honnête d'une seule manière, on peut être malhonnête de mille manières. C'est de ce privilège que dispose la politique. Et puisque même dans la politique internationale on manifeste rarement assez de cynisme pour reconnaître ouvertement ses véritables intentions, on se sert d'hypocrisie pour les

1. *Op. cit.*, p. 363.

2. *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*. Paris, 1915, p. 40.

dissimuler. On cesse d'être hypocrite quand on se croit plus fort et quand on pense pouvoir faire appel au prétendu droit de la force. C'est en effet un droit inventé par la politique, désireuse de tenir un langage juridique en vue de sauver au moins les apparences. Réellement ce droit ne peut exister.

Nous ne pouvons pas entamer ici une discussion détaillée de cette question. Nous nous contentons d'exposer clairement notre point de vue en ne partageant point celui de M. Tchéou-Wei d'après qui, « au point de vue juridique, il serait peut-être également téméraire d'affirmer que « le droit prime la force », ou que « la force prime le droit », car si le droit plane au-dessus de la force, il n'a jamais exclu l'emploi de la force pour sa réalisation » (1). Mais, c'est précisément parce que le droit peut employer la force pour sa réalisation, qu'elle est mise au service du droit, celui-ci la prime. Le droit, dans ce cas-là, c'est le but ; la force n'est que le moyen. Or, les moyens sont logiquement soumis au but. Cependant, l'autre hypothèse, dans laquelle la force primerait le droit, est tout à fait différente. Là, la force est principale ; c'est elle qui détermine la conduite. Et étant donné que c'est la force qui commande, il serait beaucoup plus logique de ne pas parler du droit de la force, mais tout simplement de la force.

1. *Essai sur l'organisation juridique de la société internationale*. Genève 1917, p. 3.

En réalité, ce droit n'est rien d'autre qu' « un galimatias inexplicable » suivant les mots de Rousseau, « car sitôt que c'est *la force qui fait le droit* l'effet change avec la cause : toute force qui fait surmonter la première succède à son *droit*. Or qu'est-ce qu'un droit qui périt quand la force cesse ? S'il faut obéir par force, on n'a pas besoin d'obéir par devoir ; et si l'on n'est plus forcé d'obéir par force, on n'y est plus obligé. On voit donc que ce mot de droit n'ajoute rien à la force ; il ne signifie ici rien du tout » (1).

Sans entrer dans la question de la définition du droit même dans ses grandes lignes, on peut affirmer en tout cas qu'il est l'ensemble de certaines règles destinées à régir l'action des hommes, soit individuellement, soit collectivement. S'il en est ainsi, il est alors de toute nécessité logique, que les règles soient établies et connues avant que l'action commence. Evidemment elles doivent la précéder, si elles ont vraiment la mission de la régler. Elles ne peuvent donc pas être déterminées *a posteriori*, après la fin de l'action, parce que ce serait une absurdité. Or c'est ce que fait la théorie du droit de la force. D'après elle, on a le droit à certaine action parce qu'on est le plus fort, mais précisément il peut se faire que par cette action on fasse voir qui est

1. *Contrat social*, I, 3.

réellement le plus fort. Par conséquent, la plus grande force, qui n'apparaît clairement qu'après la fin de l'action, ne peut pas servir de règle destinée à régir cette même action. Ce prétendu droit de la force, comme dit M. Anthoni, « c'est le droit que Goliath croyait avoir sur David ou celui dont le Lion de la fable se prévalait vis-à-vis du Mouche-ron » (1). Rien de plus facile, grâce à cette théorie, que de justifier juridiquement sa conduite. Il suffit de se déclarer le plus fort. Ainsi, par exemple, l'Allemagne a considéré que le droit de la force se trouvant de son côté, elle pouvait adresser un défi à tous et à tout droit. Mais les événements ont montré que c'est à tort que l'Allemagne s'attribuait ce prétendu droit de la force et que même d'après celui-ci elle ne pouvait entreprendre les actions qu'elle a entreprises. On voit à quels résultats absurdes on arrive quand on part du point de vue de cette théorie. En effet, si le droit de la force est un droit, alors il n'existerait pas le droit, vu que c'est la force qui se substitue au droit. Ce serait en réalité l'absence de toute règle, de tout lien qui s'impose à l'élection de la volonté dont parle M. Bulmerlinck.

Mais que signifie n'être lié par aucun lien, se trouver au-dessus de tous ? Ce n'est rien d'autre que d'être souverain. Or, le droit ne peut pas accepter

1. *La Force et le droit*. Paris, 1917, p. 42.

la notion de la souveraineté, parce que, comme nous l'avons vu, la mission du droit consiste précisément à fixer des liens, à établir des limites aux hommes pris individuellement et collectivement. Au contraire, la politique internationale s'occupe presque exclusivement des questions sur les rapports des forces considérées comme absolues. Dans le domaine de celle-ci, la notion de la souveraineté règne sans obstacles et sans contestations. D'ailleurs, c'est très commode de l'employer dans toute occasion en vue de justifier l'action de l'Etat. Et les représentants des Etats ne manquent pas d'en profiter. Elle est étalée dans toutes les protestations, déclarations et discours solennels, dans le but de donner à toutes les actions possibles une apparence juridique puisqu'elles sont soutenues par un droit. Par conséquent, la différence entre le droit international et la politique internationale se réduit à ce que le droit, désirant établir des liens s'imposant à l'élection de la volonté, doit conséquemment rejeter la notion absolue de la souveraineté, tandis que la seconde, étant en essence l'absence de ces liens, représente cette souveraineté en œuvre. Mais ces deux facteurs, le droit international et la politique internationale, ont le même domaine d'action : ils régissent tous les deux les relations internationales. Et si l'on veut savoir de quelle manière ces relations sont régies, il faut savoir lequel de ces deux facteurs prédomine. Est-ce

Le droit ou la politique ? Or, c'est un fait notoire, une vérité qui saute aux yeux que c'est le règne de la politique qui existe dans les relations internationales. Les principes mêmes du droit international portent l'empreinte de celle-ci.

S'il est vrai que la politique prédomine sur le droit dans les relations internationales, l'instabilité de celles-ci s'ensuit inévitablement. En effet, pour que la stabilité des relations internationales soit assurée et garantie, il est nécessaire qu'elles soient réglées d'une manière plus ou moins stable. Or, comme nous l'avons vu, la caractéristique de la politique consiste précisément dans l'absence de règles s'imposant à l'élection de la volonté. Celle-ci demeure libre de se déterminer elle-même suivant les circonstances données et ses intérêts propres. Dans telles conditions, il est impossible de parvenir à réaliser la stabilité des relations internationales. Elles sont exposées aux changements ayant pour cause les intérêts égoïstes, la rivalité et les intrigues réciproques.

II

En l'absence d'un pouvoir supérieur aux Etats, beaucoup de rapports et de questions, qui seraient autrement de la compétence de celui-ci, sont réglés par des traités conclus entre les Etats. Ceci montre

le rôle et l'importance de ces traités dans les relations internationales. Mais, pour qu'ils puissent accomplir leur but, il est nécessaire qu'ils soient observés de la part de ceux qui les ont conclus. C'est précisément le problème qui se pose impérieusement aujourd'hui, car, surtout après la violation de la neutralité de la Belgique, la confiance réciproque, qui est la base de tout traité, se trouve ébranlée. Cependant, en faisant abstraction de ce cas spécial, la sainteté des traités est-elle vraiment bien protégée ? La politique ne dispose-t-elle pas ici aussi de moyens suffisants pour se débarrasser des engagements contractuels, aussitôt qu'ils ne conviennent plus à ses intérêts ?

Dans toutes les branches de la science juridique en général, dans le droit international spécialement, la doctrine joue un grand rôle. Cela s'explique par le fait que le droit international n'est pas encore achevé ; il se trouve toujours en état de formation. Or, parmi les théories presque unanimement acceptées par la doctrine et consacrées par la pratique se trouve aussi celle de la clause dite *clausula rebus sic stantibus*. Nous ne nous proposons pas d'exposer ici toute cette théorie. A peine donnons-nous une esquisse de celle-ci, suffisante pour avoir une appréciation exacte de sa valeur. Il nous semble que par cet examen le rapport entre le droit international et la politique internationale sera encore mieux mis en

relief, et c'est pour cela que nous l'entreprenons.

Tout traité est conclu en vue d'un état de choses déterminé et de certaines circonstances à venir. Si maintenant l'état de choses existant se modifie et si les circonstances qui surgissent ne sont point celles qu'on prévoyait lors de la conclusion du traité, celui-ci reste-t-il toujours en vigueur ?

La doctrine est unanime à répondre négativement à cette question. Mais sur quoi fonde-t-on au point de vue juridique et comment explique-t-on la possibilité de ne pas exécuter un traité ? Plusieurs théories sont exposées, mais nous ne pouvons pas les examiner toutes. Nous nous bornerons à quelques-unes.

L'explication la plus générale et qui vient immédiatement à l'esprit découle du fait que si un traité conclu sans délai déterminé devait résister victorieusement à tous les changements survenus dans la réalité, cela signifierait qu'il a la qualité de perpétuité. Quoi qu'il arrive, il reste en vigueur ; rien ne le touche : il est éternel. Or, est-ce admissible ? Evidemment non. On sait que c'est un principe du droit civil qu'on ne peut engager des services à perpétuité. Si le présent ne peut obliger et lier indissolublement l'avenir quand il s'agit de simples particuliers, que faut-il penser quand il s'agit des nations, des Etats ? Est-ce que pour ceux-ci le même principe et le même raisonnement doivent valoir ? Il semble bien qu'on puisse sans hésitation répondre à cette question

affirmativement. En effet, si un individu ne peut engager ses services perpétuellement, les nations, qui ne meurent pas, à plus forte raison ne peuvent le faire. Un traité *in perpetuum* serait, dans ce cas là, une vraie absurdité. Comment et en vertu de quoi une génération actuelle pourrait-elle lier pour toujours les générations à venir en leur imposant sa propre volonté ? Un traité doit être conclu en connaissance de cause. Or, le présent peut-il prétendre posséder une exacte et parfaite connaissance de l'avenir, être capable de prévoir tous les changements à venir et pouvoir en conséquence conclure un traité qui correspondrait à tous les états de choses nouveaux ? Ce serait la même chose comme si une génération avait la prétention de donner à perpétuité une organisation politique et sociale à la communauté à laquelle elle appartient. Et M. Bonfils a raison quand il dit :... « l'éternité des traités serait aussi absurde, aussi déraisonnable que l'éternité des constitutions » (1). Rien d'éternel ici-bas, sauf la transformation perpétuelle, les changements continuels.

L'illogisme et l'impossibilité de l'obligation à perpétuité étant démontrés et vu d'autre part que ces traités, bien entendu, ne sont pas conclus à délai déterminé, il apparaît comme une conséquence logique et naturelle, d'ailleurs uniquement admissible dans l'espèce, que les parties contractantes ont la

1. *Op. cit.*, p. 576.

faculté de se libérer de leurs engagements contractuels. Autrement on arrive, jusqu'à, comme le constate M. Jacquemyns, « ne plus pouvoir les dénouer que par la force » (1). L'application de la clause *rebus sic stantibus* apparaît donc comme un moyen pacifique d'écarter les conflits éventuels entre les contractants.

Pour expliquer et justifier la dite clause on invoque aussi les intérêts des Etats en y voyant la caractéristique spéciale des traités internationaux. En effet, si les traités internationaux avaient pour but de régler et d'assurer les intérêts des parties contractantes et si celles-ci les concluaient uniquement dans ce but là, elles devraient disposer de moyens de se libérer de ces traités s'ils ne correspondaient plus à leur destination. On les conclut pour satisfaire le mieux ses intérêts ; on les rejette partant toujours du même point de vue. Par conséquent, dans le premier cas comme dans le second, leur procédé est justifié et leur conduite approuvable. Un Etat, comme contractant dans un traité, s'il ne procédait de cette manière, agirait directement contre sa propre mission. Car, d'après M. Méringhac, « le salut des Etats est la loi suprême et aucune nation ne consentirait à continuer l'accomplissement d'une obligation, qui risquerait de compromettre des inté-

1. *La Question d'Orient en 1885-1886*, dans *R. D. I.*, t. XIX, p. 46.

rêts essentiels » (1). Mais il faudrait préciser et déterminer quels sont ces intérêts essentiels des Etats, qui, comme tels, peuvent autoriser un Etat à ne pas respecter le traité et à ne pas tenir sa parole ?

Les fameux droits fondamentaux des Etats, en premier lieu ceux de conservation et d'indépendance, sont invoqués aussi à l'appui de la clause *rebus sic stantibus*. On connaît la classification des droits des Etats en deux catégories : les droits fondamentaux ou absolus d'un côté ; les droits dérivés ou relatifs de l'autre. Les premiers proviennent de l'existence même des Etats, sans lesquels ceux-ci ne pourraient être conçus comme entités politiques indépendantes. Comme tels, ils sont inaliénables et imprescriptibles. Les seconds proviennent des traités conclus entre les Etats, et comme tels, ils peuvent être aliénés et renoncés. Or, si maintenant les droits appartenant à la première catégorie venaient en conflit avec ceux de la seconde catégorie, il est évident que ce sont ces derniers qui devraient céder. Car, ce qui est fondamental l'emporte sur ce qui est dérivé, et ce qui est absolu sur ce qui est relatif. Donc, si les circonstances étaient tellement changées de la conclusion du traité à son exécution, au point que cette exécution serait contraire à l'un des droits fondamentaux des Etats, le contractant qui se trouve-

1. *Traité de droit public international*, t. I, p. 670.

rait dans ce cas, pourrait renoncer à ses engagements contractuels. A l'opposition de son droit fondamental, en vertu duquel il renonce au traité, l'autre contractant ne peut invoquer que son droit provenant du traité en question. Par conséquent, leurs positions respectives ne sont pas également fortes. Le premier contractant, armé d'un droit fondamental triomphe du second qui ne dispose que du droit relatif. Tout cela est exact au point de vue logique à condition que le point de départ soit exact aussi, c'est-à-dire si la théorie des droits fondamentaux est bien fondée. Et c'est ce qui est précisément fort douteux. Nous avons vu déjà que c'est M. Pillet qui a fait le procès de cette théorie. Ici nous nous contentons de constater que tout dépend de l'existence des droits fondamentaux des Etats. Cette explication de la clause *rebus sic stantibus* se trouve chez M. Bluntschli (1), de Neumann (2), Rivier (3).

M. Fiore essaye de faire reposer juridiquement la clause dont nous nous occupons, sur la compatibilité du droit et de la justice. Etant donné que tout droit doit être fondé sur le principe de la justice, le droit de dénoncer un traité, si c'est vraiment un droit, doit, lui aussi, être fondé de la même manière. M. Fiore s'exprime ainsi : « Lorsque le principe de justice,

1. *Op. cit.*, § 458.

2. *Op. cit.*, t. III, p. 126.

3. *Op. cit.*, t. II, p. 128-129

d'où peut seulement dériver l'obligation morale, manque dans un traité, ou lorsque les rapports naturels ou volontaires entre les parties contractantes sont changés de manière à ne pouvoir plus rendre applicable ce principe de justice qui règle la convention, le principe de l'obligation manque aussi, et aucune foi ne peut être exigée, aucun respect ne peut être demandé » (1). C'est donc à la justice de décider, parce que le droit de renoncer à un traité aussi bien que celui de demander son exécution, doivent reposer tous les deux sur le principe de justice.

On voit par ce qui précède que le principe de la force obligatoire des traités, ou comme on dit ordinairement le principe de la sainteté des traités, peut se trouver en conflit avec les intérêts essentiels des Etats qui doivent être protégés par ces traités, avec les droits fondamentaux des Etats qui ne peuvent pas être méconnus parce que sans eux il n'y aurait pas d'Etats, avec le principe de justice qui est le fondement de tout droit. On est donc toujours en présence d'un conflit et s'il est facile de dire en théorie : que les intérêts essentiels priment l'exécution d'un traité ; les droits fondamentaux, les droits relatifs ; le principe de justice, celui de la force obligatoire des traités — comment et qui établira que l'exé-

1. *Nouveau droit international public*, t. II, p. 47.

cution du traité viole vraiment des intérêts essentiels, foule aux pieds des droits fondamentaux et méconnaît le principe de justice ? Voilà la question qui nous intéresse au premier chef. De sa solution, en effet, dépend, nous semble-t-il, l'opinion qu'on doit avoir de la clause *rebus sic stantibus*. Car s'il n'y a aucuns principes sûrs pour résoudre cette question, il n'est rien de plus facile pour chacun des contractants que d'affirmer qu'il ne peut exécuter le traité, parce que son exécution viole et méconnaît soit ses intérêts essentiels, soit ses droits fondamentaux, soit enfin le principe de justice.

Il en est ainsi, quand on examine les effets de l'exécution d'un traité. Il en est de même quand on observe les causes qui déterminent l'un des contractants à renoncer à ses engagements contractuels. En effet, si ses intérêts essentiels et ses droits fondamentaux peuvent être violés par l'exécution des traités et si le principe de justice qui règle la convention n'est plus applicable, c'est parce qu'un changement des circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, était survenu. Or, étant donné que la vie comporte tous les jours des changements, il s'agit de savoir de quel degré et de quelle intensité doivent être ceux-ci pour que les Etats puissent les invoquer légitimement en vue de justifier la résiliation du traité. S'il n'y a pas de critérium sûr, il est très facile et très commode pour toute partie contractante d'in-

voquer le changement des circonstances, puisque celles-ci changent, pour ainsi dire du jour au lendemain et de justifier de cette manière sa renonciation au traité. En effet, faisant même abstraction de la mauvaise foi toujours possible et réellement très souvent existante dans les relations internationales, la diversité des opinions, en ce qui concerne l'appréciation des changements des circonstances susceptibles de motiver la renonciation des traités, est inévitable même en théorie. Ainsi, par exemple, M. Rolin Jacquemyns croit qu'on ne doit considérer comme de tels changements que ceux « qui équivalent à une impossibilité matérielle ou morale d'exécution » (1). Mais on a fait remarquer justement que la dénonciation d'un traité en vertu de la clause *rebus sic stantibus* ne doit pas être confondue avec l'impossibilité de son exécution. D'autres se contentent de dire que les changements doivent survenir dans les circonstances essentielles pour le traité. Mais il reste toujours à savoir de quelle manière définir et déterminer ces circonstances essentielles, par quoi et comment se manifeste ce caractère d'essentiel. Tandis que d'après les uns, telle ou telle circonstance doit être considérée comme essentielle, d'après les autres ces circonstances sont rangées dans la catégorie contraire. Pour M. Heffter, le changement doit surgir

1. *Chronique du droit international* (1885-1886), R. D. I., t. XIX, p. 46.

dans les circonstances qui forment « la condition totale du traité » (1). Et ainsi de suite. Déterminer et préciser d'avance de quelle nature ces changements doivent être pour qu'on puisse les invoquer en vue de renoncer au traité, n'est pas possible. Il reste, par conséquent, comme seul moyen admissible que l'Etat, qui prétend avoir le droit de se libérer de ses engagements, s'adresse à son contractant et lui expose son point de vue dans le but d'une entente commune. Autrement, on aboutirait au pur arbitraire des Etats particuliers qui pourraient toujours renoncer aux traités, et par là, en effet, rendre leur existence impossible.

En réalité, c'est une opinion généralement admise que, l'une des parties contractantes ne peut, par sa seule volonté, se délier des obligations contractuelles. Sa volonté unilatérale ne suffit pas. Ce que peut faire celle-ci, c'est de provoquer des négociations nouvelles avec l'autre pour que la résiliation du traité ait lieu de la même manière que sa conclusion : par l'entente commune.

A cette unanimité dans la doctrine, quelle réalité correspond ? La pratique a-t-elle fidèlement suivi la théorie et les Etats, désirant se libérer de l'exécution des traités, ont-ils vraiment pensé qu'il faille s'adresser préalablement aux autres contractants ?

1. *Op. cit.*, p. 221.

On peut signaler d'abord le cas de la Russie, qui ne suivait pas cette procédure en 1870. En effet, elle voulait profiter de l'occasion favorable qui lui était fournie après la défaite française, pour se dégager de certaines prescriptions du traité de Paris du 30 mars 1856 et de la convention russo-turque de la même date. La France était dans une telle situation qu'elle ne pouvait penser à faire respecter le traité de Paris. Le prince Bismarck, de son côté, n'était pas hostile à la Russie, les autres circonstances se prêtaient aussi aux intentions de celle-ci. Et le prince Gortschakov, dans une circulaire, a dénoncé les dits traités. Pourtant, une conférence à Londres a été réunie, et ce cas lui fut soumis. Bien entendu, la conférence n'a pas approuvé la conduite de la Russie et en signe de protestation elle a fait une déclaration dans laquelle elle proclame que « c'est un principe essentiel du Droit des gens qu'aucune puissance ne peut se libérer des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale ». Le représentant russe lui-même a accepté cette déclaration, car si la conférence de Londres a réprouvé la conduite du gouvernement russe, elle a approuvé les résultats de celle-ci. Et c'est ce qui pour la Russie était le principal dans ce moment. Tous les changements faits de la part de la Russie par un acte unilatéral ont été consacrés par la conférence. En tous

cas, celle-ci a donné l'occasion aux représentants officiels des puissances d'exprimer leur unanimité en ce qui concerne le devoir du respect des traités et la procédure à suivre lors de sa résiliation éventuelle.

Pourtant cette unanimité n'a pas empêché l'Autriche-Hongrie de provoquer une crise européenne en 1908 par la proclamation de l'annexion de la Bosnie et Herzégovine, qui lui ont été données à titre d'occupation temporaire par le traité de Berlin du 13 juillet 1878. Pour justifier son action, elle invoquait aussi la clause *rebus sic stantibus*, mais elle n'a pas suivi la dite procédure approuvée unanimement par la doctrine et exigée par la conférence de Londres en 1871. Par un acte unilatéral, elle a modifié les stipulations d'un traité et l'état de choses ainsi créé est resté en vigueur.

Comme nous l'avons dit déjà, nous ne nous proposons pas d'examiner ici à fond la théorie de la dite clause. Par conséquent nous n'énumérerons pas tous les cas dans lesquels elle avait été invoquée de la part de divers gouvernements en vue de justifier leurs procédés. Les deux cas mentionnés suffisent, nous semble-t-il, pour montrer clairement que tout Etat, dans le but de la réalisation de ses intérêts et quand les circonstances politiques, d'après son appréciation, s'y prêtent favorablement, peut se servir librement de cette clause comme d'un moyen justificatif de la résiliation des traités. De cette manière,

il essaye de donner à son action purement politique le caractère de droit, une apparence juridique. Son respect du droit ne va pas plus loin. En effet il ne sent pas la nécessité d'observer le droit, mais le besoin de justifier son action. C'est là tout son respect à l'égard du droit. Mais respecter effectivement le droit et l'employer dans ce but-là, ce sont deux choses tout à fait différentes. Dans le premier cas, le droit respecté par tous règle les relations internationales, et alors on sait à quoi s'en tenir. Le droit étant le régulateur de la vie internationale, celle-ci montre nécessairement les qualités de stabilité et de solidité. Dans le second cas, c'est la politique qui règne en maîtresse dans les rapports internationaux et la plus grande concession qu'elle fait au droit, c'est de consentir à s'en servir pour justifier ses propres actes. C'est le droit donc qui est mis au service de la politique et la vie internationale, ayant comme régulateur principal la politique, doit forcément manifester les qualités de celle-ci : l'instabilité.

Même si l'Etat qui désire se libérer de ses engagements contractuels suivait la procédure préconisée par la doctrine et proclamée par les représentants officiels des puissances, la question resterait au fond la même. On manifeste par là seulement un peu plus d'égard vis-à-vis de son contractant, souhaitant en même temps montrer sa bonne foi. Mais si celui-ci ne se laisse pas convaincre et ne veut pas croire qu'il y

ait des raisons objectives contre l'exécution du traité, où se trouve l'issue sinon dans la guerre ? C'est ce que constate, comme nous l'avons vu, M. Rolin Jacquemyns. Par conséquent, ou bien il faut céder à la demande de l'Etat voulant se libérer du traité, même si cette demande n'est pas bien fondée, ou bien accepter la guerre. Pourtant, nous ne voulons pas dire, qu'il n'est pas possible que les deux contractants, tous deux pleins de bonne foi, n'arrivent à une entente commune pour modifier des stipulations du traité, comme l'exige, en vertu de la clause *rebus sic stantibus*, l'un d'entre eux. Nous voulons constater seulement que cela arrive rarement et que rien n'empêche que les deux premiers cas soient possibles.

III

Nous avons eu en vue jusqu'à maintenant, dans notre examen, le cas d'un Etat se servant de la dite clause inspirée par des raisons politiques. L'époque actuelle nous offre un exemple intéressant des Etats qui, quoiqu'ils puissent d'une manière la plus légitime et la plus loyale faire appel à la clause *rebus sic stantibus*, hésitent à le faire. Des raisons juridiques, comme nous le verrons, ne peuvent pas être invoquées pour justifier cette conduite ; il reste donc des raisons politiques.

Il s'agit de traités secrets conclus au cours de la

guerre entre les diverses puissances. Nous ne les prendrons pas tous en considération dans notre examen ; nous nous bornons spécialement au traité secret de Londres conclu en 1915 entre la France, l'Angleterre et la Russie d'un côté et l'Italie de l'autre, à la veille de l'entrée de cette dernière dans la guerre contre l'Autriche-Hongrie. Même limitant ainsi l'objet de notre examen, nous ne voulons pas entrer dans tous les détails et raconter toutes les circonstances dans lesquelles fut conclu et doit être exécuté ce traité. Nous tâcherons d'exposer brièvement et à grands traits notre point de vue, sans nuire ni à la clarté de l'exposé ni à son argumentation.

Ce qu'il nous faut démontrer d'abord c'est que dans ce cas spécial l'emploi de la clause *rebus sic stantibus* est possible et justifié au point de vue de sa théorie. Et ensuite, il nous resterait à examiner l'attitude des puissances qui pourtant ne veulent pas se servir de cette clause. Pour nous acquitter de la première partie de notre tâche, nous devons montrer, en nous plaçant sur le terrain de la dite théorie, les changements essentiels survenus à partir du moment de la conclusion de ce traité jusqu'aujourd'hui où il doit être exécuté. Or, le premier changement survenu dans ce laps de temps, c'est la disparition de la Russie comme partie contractante de ce traité. La Russie révolutionnaire, comme jadis la Révolution française, a proclamé à la face du monde

qu'elle ne tend à aucune conquête territoriale, qu'elle renonce par conséquent à Constantinople et aux autres territoires que le régime tzariste s'était assuré par des traités divers et qu'elle demande la revision des traités secrets passés entre les alliés. Depuis, d'autres changements sont survenus dans la situation de la Russie. Mais il suffit de constater qu'aujourd'hui l'une des trois parties contractantes, formant la Triple Entente avec laquelle l'Italie a conclu le traité de Londres, ne se considère plus comme contractant du traité en question.

Le second changement des circonstances à signaler dans lesquelles le traité fut conclu, c'est que, quoiqu'il soit dirigé contre l'Autriche-Hongrie, il n'avait pas prévu sa dissolution — et cependant l'Autriche-Hongrie n'existe plus. S'il fallait auparavant garantir l'Italie contre la vengeance éventuelle de l'Autriche-Hongrie, à cause de son attitude dans cette guerre, et en général contre le voisinage d'une grande puissance de l'autre côté de l'Adriatique, actuellement ces raisons n'existent pas. Le traité n'a plus sa raison d'être, étant donné que son objet lui fait défaut.

Ce second changement signalé entraîne le troisième. En effet, si l'Autriche-Hongrie est disparue, les nouvelles individualités internationales ont pris sa place. Dans la question, dont nous nous occupons, ce qui nous intéresse avant tout c'est la constitution de la Yougoslavie. Précisément aux territoires qui appar-

liennent à celle-ci se rapporte le traité de Londres qui les attribue à l'Italie. Si l'on a, lors de la conclusion du traité, laissé de côté la Serbie, maintenant faisant partie de la Yougoslavie, et si celle-ci n'a pu concourir parce qu'elle n'existait pas, aujourd'hui elle est bien vivante, appelée à la vie par les puissances mêmes qui ont disposé de ses territoires à son insu. La conclusion de ce traité, on pourrait l'expliquer, mais comment expliquer après tant de changements son exécution ? Encouragés par les déclarations des puissances de l'Entente, promettant la libération de tous les peuples, et leur constitution en une vaste société, les Yougoslaves de la Serbie ont trouvé en eux assez de force pour supporter jusqu'au bout les souffrances et les sacrifices surhumains, et ceux sous l'Autriche-Hongrie pour contribuer effectivement par leur Révolution à la chute de cette dernière. En un mot, le troisième changement essentiel est survenu, à savoir : la naissance de la partie la plus directement intéressée dans les questions réglées par le traité, conclu sans elle et réellement contre elle.

Si l'on a rêvé d'un côté de la barricade la domination sur le monde, on a voulu de l'autre que le droit soit le régulateur des relations internationales. Répétées tant de fois de la part des représentants autorisés des puissances de l'Entente, ces aspirations ont trouvé leur expression la plus claire dans les 14 points du président Wilson, acceptés par tous les alliés et

imposés à l'Allemagne comme condition essentielle de l'armistice. Parmi ceux-ci se trouve aussi le principe du gouvernement avec le consentement des gouvernés. Or, ce principe n'est pas autre chose que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, c'est-à-dire le principe des nationalités au nom duquel les puissances de l'Entente ont lutté contre les empires centraux. De cette manière, les paroles qui peuvent s'envoler, ont revêtu une forme de la convention générale et publique, conclue devant le monde entier. Ce fait ne représente-t-il pas un changement essentiel, le quatrième dans notre énumération ? En effet, comment vouloir et pouvoir rester fidèle à un traité spécial, secret, en présence d'une convention générale qu'il contredit sur le point essentiel ? Mais, dira-t-on, le traité de Londres renferme-t-il vraiment des stipulations contraires au principe du gouvernement avec le consentement des gouvernés, son exécution soumettrait-elle certaines populations à un gouvernement qu'elles n'acceptent pas ? Si les Yougoslaves affirment que les territoires en question sont yougoslaves, les Italiens affirment qu'ils sont italiens. Où est donc la vérité ?

Comme dans toutes les décisions, après lesquelles on désire qu'aucune rancune ne subsiste plus entre les Etats, il faut employer dans cette occasion aussi des moyens de droit. Les Yougoslaves ont proposé l'arbitrage du président Wilson. L'autre partie l'a

refusé en alléguant que ce serait, en quelque sorte, une offense à la Conférence de la paix, seule compétente pour résoudre toutes les questions posées. Nous laissons de côté l'appréciation de l'opportunité de cette proposition du point de vue politique. Le côté juridique seul de la question nous intéresse. Or, accepter l'arbitrage ne signifie point s'incliner devant une personne si haute que soit sa position sociale et si grande que soit son autorité morale, mais devant un principe, qui exige que les conflits se résolvent par le droit et non par la force. Puis, si l'arbitrage est contraire à la compétence de la conférence de la paix, que faut-il dire de la compatibilité de cette compétence avec le maintien en vigueur des traités secrets ? N'est-on pas dans une situation contradictoire, refuser l'arbitrage comme offensant la compétence de la Conférence de la paix et vouloir lui imposer les traités secrets renfermant les solutions de certaines questions ? Enfin, si l'arbitrage d'une personne pouvait être blessante pour la conférence, faire appel au plébiscite de la population intéressée ne pourrait avoir rien de semblable. Dans l'emploi de ce moyen il faut chercher la vérité dans la question dont nous nous occupons, parce que ce n'est que là qu'elle peut être trouvée.

Pour arriver à ce résultat, les puissances contractantes n'auraient qu'à renoncer au traité qui n'est plus conforme aux changements essentiels plus haut

signalés et à l'esprit nouveau régnant dans le monde. Refuser l'exécution du traité ne signifie pas être infidèle à sa parole et considérer le traité comme un chiffon de papier, mais fournir l'occasion d'appliquer les principes fondamentaux du nouvel ordre international et de permettre à la Conférence de la paix de justifier son titre par l'emploi des méthodes juridiques, car une paix juste et durable ne peut se réaliser que par le droit. On veut organiser la véritable Société des Nations. Or, s'il en est ainsi, on ne peut vouloir en même temps le maintien des traités secrets, parce que si l'on peut vouloir à la fois deux ou plusieurs choses, on ne peut vouloir raisonnablement à la fois deux choses qui s'excluent réciproquement. Et c'est ici précisément le cas. Le traité de Londres empêche en effet la libre formation politique du peuple yougoslave en rejetant le principe d'après lequel les peuples doivent disposer d'eux-mêmes. Sur ce point donc il est en contradiction directe avec la Société des Nations. Il l'est aussi à un autre point de vue. En effet, il s'agit d'annexer une population contre sa volonté. Or, on connaît des conséquences fâcheuses d'un tel procédé non seulement pour celui qui l'emploie, mais pour tous les Etats en général. L'Alsace-Lorraine a été arrachée par la force à la France, et une menace constante s'en est suivie pour la paix. Le même procédé employé ailleurs aboutira au même résultat, car les mêmes

causes produisent les mêmes effets. Cela étant établi, on voit que le traité de Londres, sur ce point aussi, est en contradiction directe avec la Société des Nations, car tandis que celle-ci a pour but de garantir la paix du tout, celui-là par son exécution créerait des germes de conflits nouveaux.

Cependant, on pourrait dire que, s'il est exact qu'on ne peut pas vouloir à la fois deux choses qui s'excluent réciproquement, cette vérité ne s'applique pas pourtant au cas en question. Car les puissances contractantes ont voulu le traité de Londres dans un moment et la Société des Nations dans l'autre, c'est-à-dire leur volonté ne se manifeste pas simultanément. Il nous semble, que nous pouvons refuser cette objection. En effet, nous avons démontré par l'examen précédent, que la partie au profit de laquelle ce traité avait été conclu n'est plus fondée à réclamer son exécution, tandis qu'au contraire les autres parties ont le droit de demander sa résiliation. Si celles-ci ne le font pas, c'est parce qu'elles acceptent et approuvent même aujourd'hui son contenu. En d'autres termes, le traité secret reste en vigueur non en vertu de sa propre valeur intrinsèque, mais en vertu de la volonté des parties contractantes. Pouvant rejeter le traité légitimement et ne voulant pas le faire, ces parties contractantes, en quelque sorte, le concluent et le renouvellent tacitement. Donc, en fin de compte, c'est toujours vouloir deux choses

s'excluant réciproquement : le traité secret de Londres et la Société des Nations.

Sans doute, on peut toujours invoquer, à l'appui de l'opinion contraire, le principe de sainteté des traités. Celui-ci est incontestablement l'un des principes de l'ordre juridique international, mais il ne peut être employé contre cet ordre juridique même. C'est un des principes fondamentaux du droit qu'on ne peut, par des conventions spéciales, déroger aux fondements mêmes de l'ordre juridique établi et si de telles conventions sont pourtant conclues, elles sont nulles de plein droit. Donc, les puissances contractantes renonçant au traité de Londres, loin de ne pas observer un principe juridique, se trouveraient au contraire sur le chemin du droit. Si elles ne veulent pas s'engager dans ce chemin, ce n'est pas à cause des raisons juridiques, car celles-ci, comme nous l'avons vu, ne peuvent être invoquées, mais bien à cause des raisons politiques.

Nous arrivons à la fin de notre examen en ce qui concerne la clause *rebus sic stantibus* et par là de celui du rapport existant entre le droit et la politique dans les relations internationales. Nous avons pris cette clause comme exemple pour démontrer encore mieux que la politique, par rapport au droit, a une position prépondérante dans la vie internationale. Quand cela lui convient, elle se sert de cette clause, même si son emploi n'est nullement justifié, comme

elle la laisse de côté, si légitime que puisse être son invocation. En effet, étant donné que les traités ne peuvent perpétuellement résister au temps, les parties contractantes doivent avoir la faculté de s'en libérer ; mais cela non par la volonté unilatérale, non par la demande adressée à l'autre partie contractante, mais par la soumission de la question à une autorité commune, qui aurait pour mission d'examiner le bien-fondé de cette demande formulée. C'est aussi l'opinion de M. Fiore qui dit : « Toutefois, lorsqu'un traité a été conclu en considération d'un ordre de faits, qui ensuite viennent à se modifier essentiellement, de manière à ce qu'on puisse considérer l'objet de la convention comme ayant complètement disparu, le traité devrait être annulé par l'autorité compétente, qui constaterait l'absence de toute cause de l'obligation » (1). Mais, comme nous venons de constater, précisément dans le moment où cette autorité commune doit se constituer par la formation de la Société des Nations, on persiste à maintenir en vigueur un traité qui à tout point de vue doit être annulé.

Il résulte de notre examen dans ce chapitre, que les relations internationales sont beaucoup plus régies par la politique que par le droit, que celui-ci porte une empreinte nette de celle-là. Le principe de

1. *Le droit international codifié et sa sanction juridique*. Paris, 1911, p. 413.

la souveraineté d'Etat, qui n'est pas un principe juridique, pénètre non seulement la politique mais le droit international aussi. Par ce principe on explique que la clause dont nous venons de parler est sous-entendue dans tous les traités. Ainsi M. Jellinek dit que cela « découle de la nature de l'Etat comme la plus haute organisation humaine » (1), c'est-à-dire de la qualité souveraine de l'Etat. Mais un tel état de choses ne peut rester, si l'on veut assurer aux rapports internationaux plus de stabilité et de régularité, et au monde une paix juste et durable. Le rapport existant actuellement entre le droit et la politique doit être renversé et la politique mise au service du droit. Elle ne doit pas être autre chose que la mise en œuvre du droit et l'indicatrice des nouveaux besoins et des nouveaux intérêts devant être organisés et protégés juridiquement. S'il n'en était pas ainsi jusqu'à présent, une tendance de l'évolution dans ce sens se manifeste pourtant. Le droit fait reculer la politique, même dans la vie internationale. Et le jour où ce recul de la politique sera transformé en triomphe complet du droit, nous serons en présence de la Société des Nations réellement constituée et organisée juridiquement.

1. *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Wien, 1882, p. 102.



CONCLUSION

Poussée d'abord vers la domination universelle, qui représente une vaste application de l'étatisme au monde entier, et ensuite vers l'individualisme excessif, qui représente une extrémité contraire, l'humanité a commencé enfin à chercher et à trouver sa voie dans la synthèse de ces deux courants. Les premiers signes dans ce sens se manifestent par l'application de la politique d'équilibre et par celle du principe des nationalités. Pourtant, tous les deux portent la marque de l'individualisme et en conséquence ni l'un, ni l'autre n'ont réussi à concilier l'ordre et la liberté. Si la politique d'équilibre, entre autres, surtout par le fait qu'elle est inspirée purement par le point de vue matériel, ne satisfait pas les exigences de la vie moderne, la relativité du principe des nationalités est trop grande pour qu'il puisse donner, à lui seul, une solution satisfaisante. Il ne représente qu'un côté du problème, le côté

individuel. Or, il faut s'occuper aussi du côté social. Ainsi on verra qu'il est nécessaire de substituer au système mécanique de l'équilibre, l'organisation juridique internationale qui, en assurant l'ordre du tout, garantirait à la fois la liberté des parties.

Si le problème de l'organisation juridique de la vie internationale s'impose de plus en plus impérativement, c'est parce que celle-ci est devenue plus intense et plus compliquée. Aujourd'hui, un Etat vit de moins en moins par lui-même, et par conséquent il ne peut plus vivre pour lui-même. La situation véritable dans laquelle se trouvent les Etats, n'est pas celle de l'indépendance absolue, qui pourrait exister seulement ou bien pour un Etat qui dominerait sur tout le monde ou bien pour plusieurs Etats qui vivraient isolés l'un de l'autre, deux hypothèses aujourd'hui également impossibles, grâce au développement moral, politique et économique du monde. Leur situation véritable est celle de l'interdépendance, de la solidarité.

Cette solidarité, il faut l'organiser et faire de telle manière que ses rapports se développent et se multiplient constamment et normalement. La condition essentielle en est la paix comme opposition à la guerre qui est la rupture brutale de la solidarité. Mais de son côté, la paix est conditionnée par le droit. Celui-ci est sa base indispensable. Il est donc de toute nécessité, avant l'établissement du régime

qui doit assurer la paix, de définir les droits qui sont l'essence de la liberté. Avant d'organiser la Société des Nations, destinée à une vie solide et durable, il faut tenir compte de la manière dont les unités de cette société doivent être organisées. Or, si l'on veut dans la grande société humaine organiser rationnellement la solidarité, il est indispensable que ses unités mêmes ne soient pas autre chose que des vastes solidarités. Autrement, comment pourrait-on vouloir organiser la solidarité générale entre les unités qui la méconnaissent dans leur sein ?

Le principe des nationalités, sainement entendu, considère la nation comme une solidarité et par là, il est en harmonie parfaite avec la tendance vers l'établissement de l'organisation internationale. Il fournit à celle-ci les unités collectives organisées sur la même base sur laquelle elle se fonde elle-même, sur la solidarité. Ce n'est que de cette manière qu'on peut former la Société juridique des Nations. L'existence d'une telle société est utile aux parties, car sans elle la garantie de leur sécurité, condition de tout développement, n'est pas possible. L'existence de telles parties est utile à la société, car sans des unités basées sur la solidarité, il n'y a pas de paix dans la société internationale.

L'évolution se manifeste dans ce sens. Deux mouvements convergents, l'un vers la formation des nations, l'autre vers celle de la Société des Nations

se confirment. Les nations, basées sur la solidarité des individus, représentent à leur tour les individualités dans la vie internationale. Et si la prospérité de leur vie particulière a exigé certaines limitations de la liberté de leurs membres, la vie internationale, dont elles sont membres, exige la limitation de leur propre indépendance. Etant donné qu'il s'agit, dans les deux cas, de la société, l'existence des limitations de ceux qui y participent est inévitable et par conséquent l'existence du droit aussi. Mais vu que les nations d'un côté et la Société des Nations de l'autre sont encore en état de formation, le droit international l'est aussi. Né à l'époque des premiers essais imparfaits de l'organisation internationale, il en porte encore les signes et les caractères. Trop individualiste, il est dépassé par la vie internationale même. S'adapter à celle-ci, c'est son problème fondamental. Mais si l'on peut à première vue découvrir dans le droit international les vestiges du passé, les mouvements vers l'avenir peuvent y être aussi constatés. Malgré tout, il marche sur le chemin du progrès. Il se développe et se perfectionne. D'ailleurs il ne pouvait sortir tout armé, comme Minerve, de la tête de Jupiter. Cela n'est pas arrivé au droit interne, cela ne pourrait arriver non plus au droit international. Suivant de près cette évolution, il doit s'éloigner de plus en plus du point de vue individualiste exclusif, dominant jusqu'à présent, pour

devenir le régulateur de la solidarité et de la coopération entre les nations.

Ses progrès dans ce sens sont aidés par ceux du droit public interne. L'Etat moderne, soumis enfin au droit, se prête parfaitement à l'établissement de l'ordre juridique international. La notion de la souveraineté d'Etat, s'inclinant devant le droit à l'intérieur d'une société nationale particulière, verra son règne disparaître dans les rapports de la société internationale. A cette condition seulement, celle-ci pourra avoir une organisation vraiment juridique, qui sera en état de consacrer le règne du droit entre les nations.

Les hommes, se disant réalistes, se moquent très volontiers de ceux qui osent parler du droit entre les nations. Ce domaine, à les en croire, restera à jamais réservé à la force. C'est elle qui y règnera souverainement. Or, pour être bien en face de la vérité, il faut se placer à un point de vue plus haut devant lequel s'ouvrent les horizons vastes et lointains de l'histoire du genre humain. On verra alors dans quel rapport réel se trouvent la force et le droit l'un vis-à-vis de l'autre.

Régnant à l'origine sur le monde entier, dans tous les rapports humains, la force a vu diminuer le domaine de son règne au profit du droit : elle a été exclue des rapports entre les individus par l'établissement d'une autotité commune. Ce recul de la force

devant le droit a continué : il fallait, en excluant la première, faire introduire le second dans les rapports entre les individus et l'autorité établie. C'est ce qui s'est réalisé ou se réalise chez les peuples civilisés et c'est ce qui rend possible l'entrée dans la troisième phase — le moment contemporain du développement de l'humanité — dans laquelle le droit doit remplacer la force dans les rapports entre les dites autorités communes. Le droit dans les rapports entre les individus eux-mêmes, le droit dans les rapports entre les individus et l'Etat, le droit enfin dans les rapports entre les Etats. Voilà les trois étapes de la marche victorieuse du droit. Et si aujourd'hui certains prophètes nient son triomphe dans ce troisième domaine, n'y en a-t-il pas eu qui l'ont nié dans les domaines précédents ?

Nous reconnaissons qu'il s'agit aujourd'hui encore toujours d'un idéal, et non d'une réalité déjà acquise. Celle-ci est loin de là. Mais c'est un idéal progressivement réalisable, qui, d'ailleurs seulement comme tel, mérite ce nom. C'est un idéal non conçu hors de toute réalité, mais sorti de l'état réel des choses et destiné à devenir la réalité. C'est un idéal vers lequel l'humanité est en marche. Cela prouve le développement général du droit, cela prouve aussi celui du droit international. Et si autrefois la force a régné en maîtresse dans tous les rapports humains, elle sera mise enfin dans les rapports entre les peu-

ples au service du droit. La Société des Nations, qui sera le terme de cette évolution, représentera l'apogée du Droit.

Dégager les tendances de l'évolution dans ce sens, tel a été l'objet de notre étude.

Vu : le Président de la thèse,
GEOUFFRE DE LAPRADELLE

Vu : le Doyen
LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. POINCARÉ.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	5

PREMIÈRE PARTIE

I. — La politique d'équilibre.....	11
II. — Le principe des nationalités.....	43
III. — La Société des Nations.....	71

SECONDE PARTIE

I. — Objections générales contre le droit international	124
II. — La guerre et le droit international.....	147
III. — De la neutralité.....	179
IV. — Le principe de la souveraineté d'Etat et le droit international.....	206
V. — La politique et le droit international.....	249
Conclusion.....	285

NOTA

R. D. I. désignent la *Revue de Droit international et de Législation comparée*.

R. G. D. I. désignent la *Revue générale de Droit international public*.

